



EKD-Texte 136

Bezahlbar wohnen

Anstöße zur gerechten Gestaltung
des Wohnungsmarktes im Spannungsfeld
sozialer, ökologischer und
ökonomischer Verantwortung



Evangelische Kirche
in Deutschland

Bezahlbar wohnen

Anstöße zur gerechten Gestaltung des
Wohnungsmarktes im Spannungsfeld sozialer,
ökologischer und ökonomischer Verantwortung

Kammer der EKD für soziale Ordnung

Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Herausgegeben von der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD)

Herrenhäuser Straße 12 | 30419 Hannover

Telefon: 0800 50 40 60 2

www.ekd.de

März 2021

Bestellung: versand@ekd.de

Download: www.ekd.de/wohnungsmarkt

Coverabbildung: © .marqs/photocase.de

Satz: druckhaus köthen GmbH & Co. KG

klimateutral auf 100% Recyclingpapier gedruckt



INFO SERVICE
Evangelische Kirche

☎ **0800 - 50 40 60 2**

✉ **info@ekd.de**

Inhalt

Vorwort	5
1. Einleitung	9
1.1 Die Problemlage: Wohnungsknappheit in Metropolregionen	9
1.2 Engagement von Kirche und Diakonie	13
1.3 Der theologisch-ethische Ansatz: Den Wohnungsmarkt in Metropolregionen nach dem Leitbild der sozialen und ökologischen Marktwirtschaft verantwortlich gestalten	19
1.4 Die Zielsetzung und Grenzen der Studie – Warum äußert sich Kirche zu Fragen des Wohnungsmarktes in Metropolregionen?	21
2. Die Wohnungsfrage in Metropolregionen in einer sozialen und ökologischen Marktwirtschaft	23
2.1 Wohnen als soziales Phänomen	23
2.2 Bodennutzung, Bauen, Stadtentwicklung und Wohnen in ökologischer Perspektive	27
2.3 Wohnen in ökonomischer Perspektive	33
2.3.1 Ökonomische Güter: Boden und Nutzung des Bodens	33
2.3.2 Wohnen als Objekt der Finanzmärkte	36
2.3.3 Beeinflussung des städtischen Wohnungsmarktes auf der Seite der Nachfrage: Die Marktmacht von Nachfragenden kann gezielt unterstützt werden	38
2.3.4 Beeinflussung des städtischen Wohnungsmarktes auf der Seite des Angebots	39
2.3.5 Flankierende politische Maßnahmen	41
3. Sozial, ökologisch und ökonomisch nachhaltiger Wohnungsmarkt in Metropolregionen: Handlungsempfehlungen	43
3.1 Zentrale Zielsetzungen und notwendige Maßnahmen	43
3.2 Empfehlungen für das Engagement von Kirche und Diakonie	47
4. Schlussthesen	51

5. Anhang	55
5.1 Modell der ethischen Entscheidungsfindung	55
5.2 Glossar	59
5.3 Literaturverzeichnis	59
5.4 Mitglieder der Kammer der EKD für soziale Ordnung	64

Vorwort

Wohnen ist ein existenzielles Gut. Eine Wohnung schützt vor dem Unbill des Wetters, sie gilt als unverletzlich, sie verschafft einen Freiraum, in dem man „sein kann, wie man ist“. In ihr kann man soziales Leben mit Familienangehörigen, Freunden und Bekannten nach eigenen Vorlieben und Überzeugungen gestalten. Eine Wohnung ist essenziell für die freie Entfaltung der Persönlichkeit. Sie ist Voraussetzung für die physische und psychische Gesundheit.

Zugleich wird es für immer mehr Menschen in Metropolregionen schwer, bezahlbaren Wohnraum zu finden. Insbesondere Menschen, die z. B. auf eine barrierefreie Wohnung angewiesen sind, die nur sehr begrenzte finanzielle Mittel für das Wohnen aufbringen können oder die als Familie mit mehreren Kindern entsprechenden Platzbedarf haben, stehen immer wieder vor unüberwindlichen Hindernissen. Als Kirche und Diakonie nehmen wir die Nöte wahr, wenn der Verlust der Wohnung droht, Wohnungslosigkeit eingetreten ist oder wenn Kindern unter prekären Bedingungen der Entfaltungsraum fehlt – erst recht, wenn, wie jüngst unter Bedingungen der Corona-Pandemie, Kinder und Jugendliche keinen geschützten Raum für Homeschooling haben.

Die Ursachen eines angespannten Wohnungsmarktes mit stark steigenden Mieten und Immobilienpreisen in Metropolregionen sind vielfältig. Die Nachfrage nach Wohnungen in Metropolen wächst, weil dort Arbeitsplätze, eine gute Infrastruktur hinsichtlich Bildung, Mobilität, digitalen Netzen und Kultur zu finden sind. Zugleich schrumpft das Angebot, weil der Flächenverbrauch pro Person steigt, der grundsätzlich nicht vermehrbare Boden als Spekulationsobjekt unbebaut bleibt, der Immobilienmarkt zum Renditeobjekt des Finanzwesens geworden ist, Kommunen sich aus dem sozialen Wohnungsbau zurückgezogen haben und hohe Baukosten den Bau neuer Wohneinheiten erschweren.

Die Evangelische Kirche in Deutschland sieht, dass es an der Zeit ist, die Wohnungs- und Baupolitik wie auch die öffentliche Diskussion um „gutes Wohnen“ neu in den Fokus der Aufmerksamkeit zu rücken. Verschiedene Initiativen wie der Wohngipfel von Bund, Ländern und Gemeinden im Jahr 2018 oder das „Gesetz zur Mobilisierung von Bauland“ im Jahr 2020 wie auch eine intensiviertere soziale Arbeit – u. a. durch Diakonie und Kirchengemeinden im Sozialraum – können kurzfristig wirken. Die Be-

deutung der Problemlage, die Langfristigkeit der Entwicklungen und die Komplexität der Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge machen jedoch eine grundsätzliche und multiperspektivische Reflexion notwendig. Hinzu kommt, dass Kirche und Diakonie in dreifacher Weise mit diesem Problemfeld verbunden sind: Sie sehen innerhalb ihres Auftrages zur öffentlichen Verantwortung die Aufgabe der ethischen Orientierung im öffentlichen Diskurs, sie sind mit ihren Kirchengemeinden, Beratungsstellen und Einrichtungen zur Wohnungslosenhilfe sozialdiakonisch tätig und sie sind als Eigentümer von Boden und Gebäuden in der Pflicht, mit diesen Gütern ethisch verantwortlich umzugehen. Motiviert wird die Anerkennung dieser Pflicht von der theologischen Einsicht, dass wir im Dank für die Zuwendung Gottes auch mit unserem Vermögen zum Dienst am Nächsten und zur Rücksicht auf unsere Mitgeschöpfe verpflichtet sind.

Für die evangelische Kirche ist Wohnen immer als soziales Phänomen mit ökonomischer Dimension und ökologischen Auswirkungen zu verstehen. Wenn nach Wegen zur Entspannung des Wohnungsmarktes gesucht wird, sind demnach alle diese drei Dimensionen im Zusammenhang in den Blick zu nehmen – wie es dem Nachhaltigkeitsparadigma der Vereinten Nationen entspricht. Diesem Ansatz folgend, wird Wohnen als soziales Phänomen entfaltet, werden Bodennutzung, Bauen, Stadtentwicklung und Wohnen in ökologischer Perspektive beleuchtet und ökonomische Faktoren auf Angebots- und Nachfrageseite analysiert. In der Zusammenschau dieser Perspektiven wird deutlich, dass es Zielbilder guten Wohnens gibt, die nach allen drei Nachhaltigkeitsdimensionen vorteilhaft sind. Ein Beispiel sind neue Wohnformen, bei denen Menschen mehrerer Generationen zusammenleben und dabei umfassender am sozialen Leben teilhaben können, weniger Flächen nutzen und geringere finanzielle Ressourcen einsetzen müssen. Wo Maßnahmen in Zielkonflikte zwischen den Nachhaltigkeitsdimensionen führen, gilt es, keine dieser Dimensionen auszublenden – was z. B. geschähe, wenn die Bautätigkeit einseitig zu Lasten ökologischer Standards gesteigert würde. Vielmehr gilt es, sowohl in Wohnungs- und Baupolitik wie in der Praxis von Vermietung, Kauf, Verkauf, Sanierung und Bau die drei Nachhaltigkeitsdimensionen im Rahmen der Entscheidungsfindung präsent zu halten. Je nach Zielsetzung des jeweiligen Akteurs, der örtlichen Bedingungen und der zur Verfügung stehenden Ressourcen kann vor diesem Hintergrund die sozial, ökonomisch und ökologisch sinnvollste Alternative gefunden werden. Dass nicht alle wünschenswerten Ziele erreicht werden können, ist der Knappheit der Mittel zuzuschreiben, die unserer Wirklichkeit nicht nur auf diesem Gebiet eingeschrieben ist.

Mit diesem Text zum Wohnungsmarkt sollen auch den Leitungsgremien von Kirche und Diakonie Impulse und Hinweise für die Praxis ihrer Entscheidungen gegeben

werden. Es wird an einschlägige ethische Überzeugungen, die sich aus biblischen Traditionen und einer reichen Theologie- und Kirchengeschichte zu Themen sozialer Lebensbedingungen, Schonung natürlicher Lebensgrundlagen und Notwendigkeiten zum Haushalten ergeben, erinnert. Möglichkeiten des sozial-diakonischen Handelns für Menschen, die in Wohnungsnot sind oder unter prekären Wohnbedingungen leiden, werden skizziert. Vor allem sollen Kirchengemeinden, Kirchenkreise bzw. Dekanatsbezirke und diakonische Einrichtungen Hilfestellung bei der Entscheidungsfindung erhalten, wenn sie als Eigentümerinnen nach Wegen eines verantwortlichen Umgangs mit Boden und Gebäuden suchen – diese Herausforderung wird unter Bedingungen geringerer finanzieller Einnahmen immer bedeutsamer. Zugleich werden auch solche strukturellen Entscheidungen zu Recht als Ausdruck des christlichen Glaubens und Ethos gesehen.

Der Text richtet sich gleichermaßen an Akteur*innen der Wohnungspolitik, des Wohnungsmarktes, der Raum- und Stadtplanung und der sozialen Arbeit. Er möge dabei helfen, jeweilige Maßnahmen vor dem breiten Horizont der Nachhaltigkeitsdimensionen zu sehen und umzusetzen. Zugleich sollen Christinnen und Christen wie auch Kirche und Diakonie mit ihren Leitungsgremien ermutigt werden, ihrem Auftrag zur „Kommunikation des Evangeliums“, das besonders benachteiligte Menschen im Blick hat, gerecht zu werden.

Der Rat dankt den Mitgliedern der Kammer sowie den hinzugezogenen Fachleuten aus Wohnungswirtschaft und EKD-Grundstückskommission für die Durchdringung des Themenfeldes und eine deutliche Positionierung. Er hat mit großer Zustimmung beschlossen, diesen Kammertext zu veröffentlichen. Er verbindet damit die Hoffnung, dass hiermit ein Beitrag zur Entspannung des Wohnungsmarktes in Metropolregionen geleistet wird – ein Beitrag, der insbesondere benachteiligten Menschen zugutekommt und im Horizont der Nachhaltigkeitsdimensionen Bestand hat.

Hannover, im März 2021



Landesbischof Dr. Heinrich Bedford-Strohm
Vorsitzender des Rates der
Evangelischen Kirche in Deutschland

1. Einleitung

1.1 Die Problemlage: Wohnungsknappheit in Metropolregionen

Der Befund einer Wohnungsknappheit in Metropolregionen bewegt seit geraumer Zeit nicht nur die Fachöffentlichkeit, die Presse und die politischen Akteur*innen auf kommunaler, regionaler und Bundesebene, sondern auch und vor allem viele Menschen, für die es schwer geworden ist, bezahlbaren städtischen Wohnraum zu mieten oder zu kaufen.

Politisch hat diese Situation Wirkungen gezeitigt: Schon seit 2014 sucht ein zunächst beim Bundesumweltministerium angesiedeltes, seit 2018 zum Bundesinnenministerium gewechseltes „Bündnis für bezahlbares Bauen und Wohnen“ Bund, Länder, Kommunen und Verbände in der Bekämpfung der Wohnungsknappheit zu koordinieren. Im Herbst 2018 führte ein im Kanzleramt ausgerichteteter „Wohngipfel“ Bund, Länder und Kommunen, die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, den Mieterbund, die Gewerkschaften und die Bauwirtschaft unter Leitung von Bundeskanzlerin Merkel zusammen und verabschiedete ein Maßnahmenpaket, das unter anderem steuerliche Erleichterungen, eine Förderung des sozialen Wohnungsbaus, ein Baukindergeld und die Umwidmung bundeseigener Grundstücke umfasste. Auch auf Länderebene wurden ähnliche Wohnungsgipfel durchgeführt, während Städte wie Berlin einen Mietendeckel verabschiedeten und einzelne Initiativen die Enteignung von Wohnbaugesellschaften forderten.

Hinter dem Begriff der „Wohnungsknappheit“ verbirgt sich ein durchaus **differenzierter Befund**: Offensichtlich ist die unübersehbare Steigerung der Neuvertragsmieten vor allem in Großstädten über 500.000 Einwohnern. Zwischen 2007 und 2018 betrug sie in Berlin über 100 %, in München und Stuttgart 80 % und in Essen immer noch 33 % (Kohl u. a. 2019, 2). Ebenso verteuerten sich die Bau- und Erwerbskosten von Immobilien zwischen 2008 und 2018 um durchschnittlich 47,9 % (Destatis 2019, 9). Allerdings dehnt sich dieser Trend zunehmend auch auf kleinere Städte aus (Henger/Voigtländer 2019). Auch in den Ballungsräumen hat der Befund unterschiedliche Auswirkungen. Während die Wohnungsknappheit in strukturstarken Metropolräumen mit einer gut ausgebauten Infrastruktur und erheblicher Wirtschaftskraft korrespondiert, ist dies in strukturschwächeren Räumen nicht der Fall. So sind etwa in der Raumordnungsregion Duisburg/Essen, die beide Metropolen und ihr Umland erfasst,

Arbeitslosigkeit, Produktivität und private Überschuldung hoch und die Infrastruktur-entwicklung aufgrund der hohen kommunalen Verschuldung problematisch. Anders als in strukturschwachen ländlichen Gebieten wie etwa der Raumordnungsregion Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg entspricht diesem Befund aber keine negative demografische Entwicklung und auch kein erheblicher Wohnungsleerstand, sodass nicht von einer Entlastung des Wohnungsmarktes ausgegangen werden kann (Oberst u. a. 2019, Henger/Voigtländer 2019a).

Besonders betroffen sind von allen Entwicklungen die einkommensschwächsten 20 % der Bevölkerung, die im Schnitt seit der Jahrtausendwende um die 40 % des Haushaltseinkommens für Miete aufwenden müssen (Kohl u. a. 2019) und deren Bedarfe weitgehend ungedeckt bleiben (Holm u. a. 2018). Allerdings gehören zu dieser Gruppe auch Grundsicherungsempfänger*innen, bei denen die Wohnkosten in der Regel vollständig von der Kommune übernommen werden, oder Studierende, die nur temporär von hohen Mieten betroffen sind. Aber auch im zweitniedrigsten Einkommenssegment ist die Dynamik der Wohnkostensteigerungen besonders groß – ein Zeichen, dass der Wohnungsmangel auch mittlere Einkommen deutlich betrifft. Im Bereich der obersten 20 % sind es demgegenüber nur 18 % des Haushaltseinkommens, die für Wohnen ausgegeben werden müssen (Kohl u. a. 2019).

Im Hintergrund steht der stetige Bevölkerungsanstieg in den Städten (Urbanisierung), die Vergrößerung des individuell in Anspruch genommenen Wohnraums, der durch die Niedrigzinsphase ausgelöste Zustrom von renditeorientiertem Investitionskapital („Betongold“) und der durch unterschiedliche Faktoren ausgelöste „Baustau“.

Urbanisierung bildet einen globalen Megatrend, der kaum umkehrbar erscheint. Noch in den 1950er Jahren lebten 30 % der Weltbevölkerung in Städten, 2018 sind es 55 % und 2050 wird mit 68 % gerechnet. Dabei sind es vor allem die hoch industrialisierten Regionen, die die höchste Urbanisierung aufweisen. So lebten in Nordamerika 2018 82 % der Bevölkerung in urbanen Regionen, in Europa sind es immerhin 74 %, in Afrika dagegen 43 %. Dabei rechnet man nicht nur damit, dass der urbane Bevölkerungsanteil stärker wächst als der ländliche, sondern auch damit, dass dieser in einigen Jahren zurückgehen wird (UN 2019). In der Bundesrepublik sind es vor allem die jüngeren Menschen, die in die Städte strömen und dort zum überdurchschnittlichen Bevölkerungswachstum beitragen (Destatis 2019), hierzu hat sich in den letzten Jahren besonders die Zuwanderung ausgewirkt. Zu den

Gründen dieser Stadtorientierung dürfte neben dem höheren Arbeitsplatzangebot die bessere Infrastruktur in Bezug auf Gesundheit, Bildung, Mobilität, Kultur und Konsum gehören (Deutschlandatlas 2019). Zudem dürfte auch der arbeitsbezogene Digitalisierungsschub, der durch die Corona-Krise ausgelöst wurde, Konsequenzen zeitigen: Die starke Zunahme des Trends zum Homeoffice vor allem im höheren Qualifikationssegment könnte den Bedarf an Büroraum nachhaltig verringern, das Bedürfnis nach infrastrukturell gut ausgestattetem Wohnraum aber erhöhen. Weil aber auch die Netzabdeckung im urbanen Kontext bisher ungleich höher ist als im ländlichen Raum, ist – trotz der möglichen geringeren Pendelbelastung – nicht mit einer Entlastung des städtischen Wohnungsmarktes zu rechnen, zumal auch die Umwandlung von Gewerbe- in Wohnraum erheblichen ökonomischen Aufwand bedeutet.

Die Corona-Pandemie dürfte dennoch eine Zeitenwende in der Entwicklung der Innenstädte sowohl von Metropolen als auch von kleineren Städten eingeleitet haben. Nicht nur dürfte die Nachfrage nach Büroimmobilien tendenziell nachlassen, sondern auch nach Räumen für stationären Handel. Damit ist grundsätzlich die Funktion der Innenstadt als Ort der Begegnung und des Austausches berührt. Wohnen allein wird den Handel in dieser Funktion nicht ersetzen können. Daher wird es darauf ankommen, im Gefolge der Krise in den urbanen Zentren wie in den kleineren und mittelgroßen Städten eine neue Mischung aus Wohnen und kommunikativer Infrastruktur (Gastronomie, Orte der Begegnung zwischen den Generationen etc.) aufzubauen. Je besser dies insbesondere in den Randlagen gelingt, desto stärker können die Metropolen entlastet werden.

Gleichwohl bleibt die politische Maxime der Ermöglichung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Stadt und Land, die Verfassungsrang genießt (GG Art. 72), erhalten (Koalitionsvertrag 2018, 108, Z. 5074–5075).

In der Bundesrepublik Deutschland kommt dazu, dass auch der **individuelle Verbrauch an Wohnraum** wächst: So stieg die Zahl der Wohnungen in der Bundesrepublik zwischen 2011 und 2018 um 3,9% auf 42,2 Millionen Wohnungen, die Wohnfläche je Wohnung um 0,9%, die Wohnfläche pro Kopf um 1,3% von 46,1 auf 46,7 m², obwohl die Bevölkerung – vor allem durch Zuwanderung – nur um 3,4% wuchs. Der Grund für den zunehmenden Wohnraumkonsum liegt im Bau-Trend zu großen Wohnungen und Eigenheimen einerseits, in der Verkleinerung der Haushalte andererseits: Im Durchschnitt teilen sich nur noch zwei Personen eine Wohnung, der Anteil der Ein-Personen-Haushalte liegt bei 40,4%. Allerdings ist einerseits festzustellen, dass der

individuelle Wohnraumverbrauch in Großstädten schon seit zehn Jahren rückläufig ist (Henger/Voigtländer 2019, 9), andererseits auch hier die ungleiche Verteilung zu berücksichtigen ist: Vor allem ältere Personen belegen viel Wohnraum, weil sie nach der Familienphase in den großen Familienwohnungen und Eigenheimen bleiben (Umweltbundesamt 2019).

Ein weiterer Faktor der Verknappung von günstigem urbanem Wohnraum hat mit der **Finanzialisierung des Immobilienmarktes** zu tun, die mit einer politischen Responsibilisierungsstrategie einherging. Diese zielte auf die Verantwortungsübertragung an die Einzelnen und war durch den Rückzug des Staates aus Maßnahmen der Daseinsvor- und -fürsorge, aus dem öffentlichen Wohnungsbau beziehungsweise aus der Gewährleistung von Sozialwohnungen gekennzeichnet; sie schloss die Verpflichtung zu privater Vorsorge wie deren Ermöglichung ein. Letzteres sollte vor allem durch die Förderung kapitalgedeckter Altersvorsorge und privater Wohnraumbeschaffung geschehen. Dieser Strategie sollte die Vereinfachung des Zugangs zu Hypothekenkrediten („Wohnriester“) und die Liberalisierung des Immobilieninvestments dienen (vgl. Heeg 2013, 77–81). Vom Sparen zum Investieren: Diese Maßnahmen haben unter anderem dazu geführt, dass privates Sparkapital in Fondsgesellschaften floss, die ihrerseits in Immobilienfirmen investierten. Der Begriff „Finanzialisierung“ drückt aus, dass Wohnungen nicht vorrangig unter dem Aspekt ihres Gebrauchswerts, sondern sehr viel stärker unter dem des Tauschwerts gesehen werden (vgl. Heeg 2013, 76, 81–86). Durch die Liberalisierung der Finanzmärkte, die Finanzkrise, die Niedrigzinsperiode, den Rückzug der öffentlichen Hand aus dem Wohnungsbau sowie die steigende Nachfrage nach innerstädtischem Wohnraum wurden Immobilien als vermeintlich krisensicheres „Betongold“ zum Anlageobjekt. Dies galt vorrangig für die großen institutionellen Anleger*innen, für die nun nicht die Bereitstellung von Wohnraum oder das harmonische Vermietende-Mietende-Verhältnis im Mittelpunkt stand und steht, sondern die Rendite, die unter Umständen durch kluge und schnelle An- und Verkäufe gesteigert und sehr viel kurzfristiger realisiert werden konnte. Damit wurden Immobilien, Grundstücke und öffentlicher Raum zum Spekulationsobjekt (vgl. Seidenspinner 2018).

Der freie Zugang von Finanzinvestor*innen insbesondere zum Bodenmarkt hat demnach keine dem Gemeinwohl dienende Funktion, sondern verbreitert allein die Anlagemöglichkeiten von Finanzinvestor*innen. Er ist sogar schädlich, da durch die zusätzliche Nachfrage zusätzliche Preissteigerungen ausgelöst werden, die die Schwierigkeit, bezahlbaren Wohnraum auf einem ohnehin überhitzten Markt bereitzustellen, noch erhöht.

Angebotsseitig lässt sich schließlich neben der Verteuerung der Bau- und Erwerbskosten von Immobilien der sogenannte „**Baustau**“ als Ursache der Wohnraumknappheit benennen. Während im Jahr 2019 und 2020 je 342.000 neue Wohnungen benötigt werden, wurden im Jahr 2018 „nur“ 287.000 Wohnungen fertiggestellt. Seit 2009 liegt die Zahl der erteilten Baugenehmigungen über der der Wohnungsfertigstellungen. Der Bauüberhang aus genehmigten, aber nicht fertiggestellten Wohnungen hat sich von 2008 bis 2018 von ca. 320.000 auf 693.000 Einheiten mehr als verdoppelt. Ende 2018 standen in den Auftragsbüchern noch unerledigte Aufträge im Wert von 9,1 Milliarden Euro. Nach Auskunft des Präsidenten des Statistischen Bundesamtes könnte dies auch darin begründet liegen, dass sich die Auftragsbestände im Wohnungsbau seit 2008 fast verdreifacht hätten, während die Zahl der Beschäftigten nur um 25 % wuchs (vgl. Destatis 2019, Henger/Voigtländer 2019).

1.2 Engagement von Kirche und Diakonie

Drei Gründe lassen sich für die kirchliche Beschäftigung mit dem Problem der Wohnungsknappheit angeben. Sie haben mit (a) der Frage ethischer Orientierung, (b) der zivilgesellschaftlichen Rolle von Kirche und Diakonie und (c) ihren eigenen wirtschaftlichen Aktivitäten im Feld zu tun.

(a) Weil die Gestaltung der Welt nach den **ethischen Gesichtspunkten von Gerechtigkeit, Solidarität und Nachhaltigkeit** in einer christlichen Perspektive zu den Aufgaben des Menschen vor Gott gehört, bemühen sich Christ*innen um konkrete ethische Orientierung in diesem für jeden Menschen wichtigen Feld. Deswegen hat die Evangelische Kirche schon seit den 1960er Jahren verschiedene Impulse zur Reform des Eigentums- und vor allem des Baubodenrechts – teilweise gemeinsam mit der römisch-katholischen Kirche – gegeben (Degan/Wustmans 2018). Dies reicht bis in die Anfänge der Beteiligung der Kirche an der öffentlichen Debatte durch Denkschriften zurück: Bereits in der ersten, 1962 veröffentlichten Denkschrift „Eigentumsbildung in sozialer Verantwortung“ wurde argumentiert, seit der Währungsreform habe das Phänomen des Eigentums zu einer Gerechtigkeitslücke geführt, Probleme vor allem hinsichtlich der Steigerung der Bodenpreise und im Wohnungsbau seien die Folge (EKD 1962, Ziff. 14–16 u. Ä.). In ähnlicher Weise hat ein im Jahr 1973 von kirchlichen Gremien publiziertes Memorandum das Ziel einer sozialverpflichteten „neuen Gestaltung des Baubodenrechts“ gefordert. Eigentumsrechte gelten dabei als wichtig, aber wandelbar, entsprechend ist „Eigentum nicht ‚heilig und unantastbar‘, darum gehört zu den Kriterien des Eigentums seine ‚Relativität‘“ (EKD/DBK 1973, 178). Spe-

ziell Eigentumsrechte an Grund und Boden werden in dieser Stellungnahme immer auch als Niederschlag historischer Machtentscheidungen und zufälliger Entwicklungen begriffen, sie „haben somit ihre Rechtfertigung nicht in sich selbst“, sondern sind auf ihre Lebensdienlichkeit hin zu befragen. In dem ursprünglichen Entwurf des Papiers, der dem Rat der EKD vorgelegt wurde, hieß es konkretisierend weiter: „In der heutigen Bodenordnung ist der Tatsache Rechnung zu tragen, dass Grund und Boden, besonders in Verdichtungsräumen, einen ähnlichen Knappheitsgrad und die gleiche Schutzbedürftigkeit erreicht haben wie Wasser und Luft. Unter diesen Umständen müssen Maßnahmen ergriffen werden, durch die die Position der sozial und finanziell Schwächeren am Bodenmarkt gestärkt wird“ (EKD 1973a, 120). Christ*innen haben in dieser Perspektive dafür einzutreten, dass die jeweils geltenden Eigentumsrechte es ermöglichen, „daß alle Menschen ... an den Gütern dieser Welt“ (EKD/DBK 1973, 178), insbesondere an dem knappen Gut des Bodens beziehungsweise eines angemessenen und bezahlbaren Wohnraums, teilhaben können. Die Bedeutung dieser Überlegungen ist angesichts der jüngsten Entwicklungen neu zu bestimmen.

(b) Neben der Bemühung um ethische Orientierung der Christ*innen selbst liegen hier die **zivilgesellschaftlichen Rollen von Kirche und Diakonie** zutage. Kirche und Diakonie treten für menschenwürdige Lebens- und Wohnbedingungen, ein lebensförderliches Miteinander in den Haushalten wie in Nachbarschaften sowie für die Unterstützung von Benachteiligten in der Gesellschaft, die durch die gegenwärtige Lage am Wohnungsmarkt besonders stark belastet werden, ein. Pfarrer*innen, andere kirchliche Mitarbeitende und insbesondere ehrenamtliche Mitarbeitende kirchengemeindlicher Besuchsdienste werden anlässlich von Taufen, Trauungen, Trauerfeiern, Geburtstagen, Jubiläen oder sonstigen Anlässen oftmals vertrauensvoll zu Besuchen und Seelsorgegesprächen in die privaten Räume eingeladen. Mitarbeitende ambulanter Dienste der Diakonie erhalten regelmäßig Zutritt zu den Wohnungen ihrer Patient*innen. Oftmals spiegeln die Wohnverhältnisse die materiellen Lebensbedingungen wie die Seelenlage der Bewohner*innen: Mit ihren Wohnungseinrichtungen zeigen Menschen, mit welchen materiellen Möglichkeiten sie leben beziehungsweise auskommen müssen, was ihnen wichtig ist, welchen Lebensstil sie führen, wie sie ihren Alltag gestalten. Wohnungen zeigen Reichtum und Armut, Einschränkungen und Ermöglichung persönlicher Entfaltung, familiäre Verbundenheit und gesellschaftliche Inklusion wie auch Isolation und Einsamkeit. Solche Erfahrungen und entsprechende fachliche Expertise zur Bedeutung des Wohnens für die Persönlichkeitsentwicklung, zu familiärem wie sozialem Leben sowie zu Folgen von unzureichenden oder gar prekären Wohnverhältnissen prägen die wohnungspolitischen Positionen der Mitarbeitenden von Kirche und Diakonie wie auch Konzepte der jeweiligen Arbeit.

Kirchengemeinden laden zum einen zu Veranstaltungen und zu Zusammenkünften in Gemeindehäusern ein, sodass Menschen Möglichkeiten der Gemeinschaftspflege haben, auch wenn ihre Möglichkeiten, diese in der eigenen Wohnung zu pflegen, eingeschränkt sind. Vielfach engagieren sich Kirchengemeinden, oft zusammen mit diakonischen Diensten, Wohnungsbaugesellschaften und Akteur*innen der Zivilgesellschaft, für Wohnprojekte im Quartier. Mit solchen Projekten werden alternative Wohnformen praktiziert, die oftmals generationenübergreifend sind, Geselligkeit fördern, gemeinsame Mahlzeiten ermöglichen, Kultur- und Bildungserlebnisse vermitteln. Kirchengemeinden, die ihre Arbeit am Sozialraum orientieren, haben die Lebens- und Wohnsituationen ihrer Klientel im Blick: Wo Familien mit vielen Kindern unter beengten Verhältnissen leben, bieten sie mit ihren Gemeindehäusern und Außengeländen Platz für Hausaufgabenbetreuung und Freizeitgestaltung an, Jugendliche finden Möglichkeiten, Jugendräume nach eigenen Vorstellungen zu gestalten, die Begegnung in ihrer Peergroup möglich machen. Wo ältere Menschen in großen Wohnungen und Häusern zu vereinsamen drohen, können Gesprächskreise, Kochgruppen, Initiativgruppen mit gemeinwohlorientierten Anliegen Menschen zusammenführen. Zusammen mit anderen Akteur*innen der Zivilgesellschaft organisieren Kirchengemeinden Alltagshilfe in der Nachbarschaft wie auch die Förderung eines Netzwerkes für kulturelle, soziale, religiöse und politische Arbeit – alles Maßnahmen, die die Einbettung des Wohnens in den Stadtteil, in das Quartier fördern und somit auch Nachteile beengten Wohnens mindern.

Die **Diakonie** setzt sich für Menschen ein, die es am Wohnungsmarkt schwer haben und dort von Diskriminierung betroffen sind. Neben Menschen mit Migrationshintergrund sind dies vor allem Menschen mit niedrigem Einkommen, mit Sozialhilfebezug, mit Schulden, Haftentlassene. Diese Personen, aber auch kinderreiche Familien mit niedrigem Einkommen, Einelternfamilien, Auszubildende, Studierende, Menschen mit Handicap oder psychischen Problemen haben oftmals geringe Chancen am Wohnungsmarkt und brauchen Unterstützung. Diakonie engagiert sich mit Beratungsangeboten und Vermittlungsarbeit zu den Kommunen, um präventiv Wohnungsverlust zu vermeiden. Darüber hinaus ist die Diakonie die größte deutsche Anbieterin in der Wohnungslosenhilfe. Sie bietet Tagestreffs, Bahnhofsmissionen, Wärmestuben, Kältebusse, Kurzzeitübernachtungen, sozialtherapeutische Wohnheime und Möglichkeiten betreuten Wohnens. Darüber hinaus berät und unterstützt die Diakonie unter anderem mit allgemeiner kirchlicher Sozialarbeit, Schuldner*innen- und Suchtberatungsstellen sowie Beratungsstellen der Wohnungsnotfallhilfe Menschen in überfordernden Krisensituationen. Zur Stärkung der Wohnungsnotfallprävention arbeitet die Diakonie mit Kommunen, Wohnungsbaugesellschaften

und privaten Vermietenden zusammen. Dabei bleibt die Vorsorge gegen Wohnungslosigkeit nach SGB XII (Sozialhilfe) und SGB II (Grundsicherung) grundsätzlich eine Aufgabe der öffentlichen Hand, insbesondere der Kommunen und Jobcenter. Diakonische Hilfe kann präventiv wirken, Notlagen überbrücken und bei Neuanfängen unterstützen.

Kirche und Diakonie engagieren sich wohnungspolitisch – je nach Zuständigkeit der politischen Ebenen und je nach Ausprägung öffentlicher Diskurse – auf unterschiedliche Weise und mit unterschiedlichen Themen. Jenseits der politischen Felder, die mittelbar auf das Wohnen zurückwirken, wie zum Beispiel die Infrastrukturpolitik, Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik, Umweltpolitik, Bildungspolitik, Familienpolitik, stehen folgende wohnungspolitische Themen im Vordergrund der Arbeit: Es geht um Wohnungsbaupolitik, sodass auch für weniger zahlungskräftige Mietende und für Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen und Behinderungen genügend Wohnraum zur Verfügung steht. Diakonische Werke engagieren sich oft zusammen mit Caritas, Mietendenvereinen und gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften für eine Verbesserung der Situation Wohnungsloser und Wohnungssuchender. Zunehmend gelangt die Wohnungsversorgung als Ganzes in den Blick. Bei der Planung neuer Baugebiete treten Kirche und Diakonie vor allem in Ballungsgebieten für einen ausreichenden Prozentsatz öffentlich geförderter und kleiner Wohnungen ein. Gegenüber Kommunen drängt die Diakonie darauf, dass eine ausreichende Anzahl günstiger und für Notfälle zugänglicher Wohnungen vorgehalten sowie Notunterkünfte durch Umwandlung in menschengerechte Wohnungen ersetzt werden. Daneben plädieren Kirche und Diakonie für die finanzielle und rechtliche Unterstützung benachteiligter Mietender: Dabei geht es um die regelmäßige Anpassung des Wohngeldes an Mietpreisentwicklungen und um die Wiedereinführung einer Heizkostenkomponente, um finanzielle Hilfen bei Mietschulden und einen verbesserten Kündigungsschutz insbesondere für Familien.

(c) Schließlich sind **kirchliche und diakonische Institutionen und Organisationen als Akteurinnen am Immobilienmarkt** tätig – als Eigentümerinnen von Gebäuden und Boden zur Eigennutzung wie zur Vermietung beziehungsweise Verpachtung. Die Kriterien für den verantwortlichen Umgang mit Gebäuden und Boden sind für alle kirchlichen und diakonischen Institutionen und Organisationen identisch. Maßgeblich sind die Ziele des Leitbildes der Nachhaltigkeit: Die ökonomische Stabilität der Eigentümer*innen muss mit der Wahrung und Förderung sozialer Gerechtigkeit und der Verwirklichung ökologischer Ziele so weit wie möglich in Einklang gebracht und gegebenenfalls ethisch reflektiert gegeneinander abgewogen werden. Die Ge-

wichtung dieser unterschiedlichen Ziele unterscheidet sich bei den kirchlichen und diakonischen Institutionen und Organisationen je nach ihrem vorrangigen Zweck und dem örtlichen Kontext. Kirchengemeinden als Eigentümerinnen von Sakralbauten, Gemeindehäusern, Pfarrdienstwohnungen und Mitarbeitendenwohnungen werden den praktischen Nutzen für das kirchengemeindliche Leben in den Vordergrund stellen – wobei sie dabei ökologische und soziale Gesichtspunkte wie auch die langfristige Finanzierbarkeit berücksichtigen müssen. Ist eine Kirchengemeinde Eigentümerin von Wohnungen, liegt es in ihrer Verantwortung, im Blick auf ihren sozialen Kontext und ihre finanzielle Ausstattung, die Vermietung dieser Wohnungen vorrangig als ein diakonisches Handlungsfeld zu sehen und darum zu günstigen Mieten an benachteiligte Mieter*innengruppen zu vermieten oder alternativ höhere Mieteinnahmen anzustreben, um damit andere Arbeitsfelder finanzieren zu können. In beiden Fällen sind Gesichtspunkte von Klimaschutzkonzepten (zum Beispiel Grüner Hahn, Grüner Gockel) zu berücksichtigen. Kirchliche und diakonische Stiftungen sind – unter Wahrung der grundsätzlichen Orientierung an den Nachhaltigkeitszielen – an ihren Stiftungszweck gebunden, der sich in einem Fall vorrangig auf soziale und diakonische Zwecke bezieht, in einem anderen Fall auf die Erwirtschaftung von Erträgen zur Finanzierung anderer kirchlicher oder diakonischer Arbeit. In ähnlicher Weise muss sich das Management von kirchlichen Rücklagen und Pensionsfonds, die Immobilien in ihrem Portfolio haben, grundsätzlich den Zielen der Nachhaltigkeit unterordnen, zugleich aber sind die wirtschaftlichen Ziele mit Vorrang zu verfolgen. Anders wiederum können die Gewichte verteilt werden, wenn durch Finanzprodukte beispielsweise diakonische oder entwicklungspolitische Ziele verfolgt werden sollen. Kriterien für das Ausbalancieren dieser unter Umständen auch gegenläufigen Ziele werden in dem Leitfaden der EKD für ethisch-nachhaltige Geldanlagen in der evangelischen Kirche skizziert (vgl. EKD 2011).

Die **Landeskirchen** haben insbesondere nach dem Zweiten Weltkrieg einen wichtigen Beitrag zur Verminderung der Wohnungslosigkeit geleistet. Mit der Gründung von Wohnungsbaugenossenschaften oder ähnlicher Wohnungsbauunternehmen haben sie den Wohnungsbau, insbesondere für Mietende mit geringem Einkommen oder anderen Nachteilen auf dem Wohnungsmarkt, vorangebracht. Nicht zuletzt die politische Abkehr von der Gemeinnützigkeit im Wohnungsbau gegen Ende des letzten Jahrhunderts hat auch solche, ursprünglich aus diakonischem Interesse entwickelten Projekte vor Herausforderungen gestellt, die eine Bereitstellung von günstigem Wohnraum erheblich erschwert haben: Diese Herausforderungen müssen konkret berücksichtigt und auch politisch bearbeitet werden. Ein wichtiges Feld des Umgangs mit Boden stellt die Gestaltung von Pachtverträgen für landwirtschaftlich nutzbare

Grundstücke und die Auswahl der Pächter*innen dar. Dabei gilt es immer wieder abzuwägen, welche ökonomischen und ökologischen Bedingungen für die kirchliche Grundstückseigentümerin unabdingbar sind und bei welchen Aspekten sie einem*r selbstständigen Landwirt*in entgegenkommen kann, der oder die einen hinreichenden Handlungsspielraum braucht und das ökonomische Risiko einer Pacht trägt. Bei der Bewirtschaftung der kirchlichen Forste herrscht seit langem Konsens, dass diese den Zielen der Nachhaltigkeit entsprechen muss.

Einen wesentlichen Einfluss auf den Immobilienmarkt kann die Kirche als Grundstückseigentümerin vor allem dort nehmen, wo sie Erbbaurechte ausgibt. Erbbaurechtsgrundstücke sind aufgrund der langen Laufzeit der Erbbaurechtsverträge mit ca. 75–99 Jahren und des gesetzlichen Verbots der Erbbauzinsanpassung auf der Basis der Bodenwertentwicklung bei Wohnerbbaurechten bei Altverträgen und der geregelten Anpassung des Erbbauzinses an die Entwicklung des Verbraucherpreisindex bei Neuverträgen über einen langen Zeitraum der Spekulation entzogen. Zugleich stehen diese Grundstücke für den Wohnungsbau zur Verfügung und sichern langfristig ein ökonomisches Fundament für kirchlich-diakonische Arbeit. Für die Kirchen, insbesondere ihre Stiftungen, waren Erbbauverträge schon seit Jahrzehnten eine sozial adäquate und zugleich wirtschaftlich sinnvolle Form der Grundstücksbewirtschaftung, die auch außerhalb der Kirchen wieder eine Renaissance erlebt.

Die **Diakonie** stellt in ihrem Umgang mit Gebäuden und Boden die sozialen Ziele in den Vordergrund. Das Beherbergen gehört zu den klassischen Grundaufgaben der Diakonie. Die Diakonie ist eine Großanbieterin von Wohnraum im stationären Bereich. Dabei stehen Wohnmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche, Menschen mit Handicap und Pflegebedürftige im Vordergrund. In den letzten Jahrzehnten haben sich die Lebensbedingungen der in stationären Einrichtungen der Diakonie lebenden Menschen entscheidend verbessert. Aus Schlafsälen wurden Wohngruppen und Einzelappartements. Es folgte die schrittweise Ambulantisierung. Die Betreuung im selbstgewählten Zuhause hat Priorität erhalten. Großeinrichtungen haben sich geöffnet und ihre Wohnangebote dezentralisiert. Die Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen hat mit dem Leitbild der Inklusion die Richtung für den Wandel vorgegeben. Dennoch bleibt unübersehbar, dass bestimmte Klientelgruppen vor allem mit schwerer Behinderung und mit speziellem Verhalten weiterhin ein überschaubares, behütendes Setting benötigen, allerdings so, dass Selbstbestimmung und Individualität gewahrt bleiben und dass Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglicht wird.

Gegenwärtig trifft die Ambulantisierung der Hilfeformen und die Dezentralisierung der stationären Angebote auf einen Wohnungsmarkt, der immer weniger bezahlbaren Wohnraum für Gruppen mit speziellen Bedürfnissen bereithält. Zugleich wachsen die Bedarfe für Angebote betreuten Wohnens weiter an. In diesem Kontext entwickeln sich diakonische Großeinrichtungen zu Akteurinnen am Immobilienmarkt. Im Zuge der Aufgabe von Anstaltskomplexen spielen ökonomische Überlegungen eine große Rolle: Wertvoller Grund kann genutzt werden, um die wirtschaftliche Situation von Einrichtungen abzusichern. Damit verbinden sich soziale Ziele der Trägerinnen: Bezahlbarer Wohnraum für benachteiligte Mietendengruppen wie auch für Mitarbeitende kann entstehen. Bei all solchen Maßnahmen müssen auch ökologische Ziele im Blick bleiben. Das möglichst weitgehende Vereinbaren und gegebenenfalls das verantwortliche Ausbalancieren der Nachhaltigkeitsziele im Umgang mit Gebäuden und Boden geben Zeugnis für den christlichen Glauben.

1.3 Der theologisch-ethische Ansatz: Den Wohnungsmarkt in Metropolregionen nach dem Leitbild der sozialen und ökologischen Marktwirtschaft verantwortlich gestalten

Es gehört zu den im Protestantismus seit der Reformation bedeutsamen sozial- und wirtschaftsethischen Einsichten, dass **Eigentum sozial verpflichtet**. Diese Einsicht wird einerseits auf die etwa in den Schöpfungsberichten der Bibel oder den Psalmen (beispielsweise Ps 104) vorfindliche Vorstellung zurückgeführt, dass die Güter dieser Welt als allen Geschöpfen zugewandte Gaben Gottes gelten müssen, und andererseits mit der Idee verbunden, dass wir durch die Gnade in Jesus Christus zum dankbaren Dienst am Nächsten berufen sind, wie dies etwa im Römerbrief des Paulus verdeutlicht wird. Sie hat – zum Teil unter dem Einfluss erheblicher historischer Lernprozesse – zur Ausbildung derjenigen Wirtschafts- und Sozialkultur beigetragen, die als „**soziale Marktwirtschaft**“ die ökonomische Orientierung an Effizienz und exklusiven Eigentumsrechten durch soziale Transfers und Regelungen zum Wohle aller temperiert und eingeehgt hat (Jähnichen 2008). Sie hat unter anderem die Wahrnehmung gestärkt, dass auch Märkte keine naturwüchsigen Gebilde darstellen, sondern durch politische und rechtliche Regelungen allererst erzeugt werden und schon deswegen bleibend solcher gesellschaftlichen Regelung bedürfen. Dies gilt auch und besonders unter Bedingungen wirtschaftlicher Internationalisierung und kulturell-kommunikativer Globalisierung (Kaufmann 2000), sodass die – gegenwärtig noch zunehmenden – Regelungsdefizite im Bereich transnationaler politischer Institutionengefüge und

Akteur*innen, die sich bereits während der Finanzkrise als problematisch erwiesen haben, an Dramatik gewinnen. Von der oben erwähnten Finanzialisierung des Wohnungsmarktes, in der internationale Großanleger*innen aufgrund der Niedrigzinsentwicklung nach kurzfristig realisierbarer Rendite auf Immobilienmärkten suchen, werden lokale und aufgrund geringer Vermögen nur wenig flexible Akteur*innen in unterschiedlicher Weise betroffen. Während Erwerb oder Miete städtischen Wohnraums immer höhere Anteile des Einkommens erfordern oder gar nicht darstellbar sind, geraten auch Immobilieneigentümer*innen unter Druck etwa der Finanzämter, wenn sie in ihren Mietforderungen unterhalb der erzielbaren Raten bleiben (vgl. taz 2019). Allerdings gilt es hier auch, steuerlichen Missbrauch zu vermeiden.

Die Einsicht in die Sozialpflichtigkeit des Eigentums, die in der Bundesrepublik Deutschland Verfassungsrang besitzt und etwa mit dem Menschenrecht auf Wohnung in Verbindung gebracht werden kann, wie es etwa in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 (Art. 25), dem Internationalen Sozialpakt von 1966 (Art. 11,I), der Kinderrechtskonvention von 1989 (Art. 27,3) oder der Konvention für die Rechte der Wanderarbeiter von 1990 (Art. 43,1) festgehalten ist, wird in christlicher Perspektive von der Wahrnehmung flankiert, dass wir uns in dieser Welt als Geschöpfe unter Mitgeschöpfen verstehen müssen, sodass die Idee einer schrankenlosen Verfügungsgewalt über die Natur zurückzuweisen ist (Meireis 2016). Einen politischen Ausdruck hat die Verbindung dieser Einsichten im gestaltungsoffenen Projekt einer **sozialökologischen Marktwirtschaft** gefunden. Die Bedeutung der Wechselwirkung von nationalen und internationalen Regelungen ist dabei auch unter dem Aspekt **der ökologischen, sozialen und ökonomischen Nachhaltigkeit** nicht zu unterschätzen und ist in den Diskussionszusammenhängen der Evangelischen Kirche in Deutschland immer wieder betont worden (zum Beispiel EKD 2009, 8; 2012, 351; 2014, 54; 2015, 14 u. Ä.).

Die Verbindung von sozialen und ökologischen Perspektiven auf die Marktwirtschaft bedeutet für den Bereich des Wohnungsmarktes die Berücksichtigung unterschiedlicher Aspekte. Neben Fragen der Bedürfnis- und Leistungsgerechtigkeit treten Aspekte des Klima- und Umweltschutzes, der ökonomischen Umsetzbarkeit und der dafür notwendigen Regelungsinstrumente. Weil für viele Menschen Zuzug oder Verbleib in der Stadt nicht einfach Fragen individueller Präferenz darstellen, sondern etwa mit Erwerbsgelegenheiten verbunden sind, ist die Frage nach bezahlbarem urbanem Wohnraum auch ein Thema der Gerechtigkeit. Weil die Verdichtung städtischen Wohnraums mit wohletabliertem öffentlichem Verkehrsnetz und der Ausbau bereits versiegelter Flächen geeignet sind, Arbeitswege zu verkürzen, zusätzliche Flächenversiegelung zu verhindern und damit Biodiversität zu fördern und Klimabelastung zu mindern, ist

die **Frage nach bezahlbarem urbanem Wohnraum auch unter Nachhaltigkeitsbestimmungen von zentraler Bedeutung**. Sofern neue Wohn- und Lebensformen etwa im Alter geeignet sind, Lebensqualität zu heben und den Trend zum steigenden Wohnflächenkonsum zu mindern, gehören auch Lebensformfragen zur Thematik hinzu.

1.4 Die Zielsetzung und Grenzen der Studie – Warum äußert sich Kirche zu Fragen des Wohnungsmarktes in Metropolregionen?

Die Studie versteht sich als ein zivilgesellschaftlicher Beitrag zum öffentlichen wie zum kirchenpolitischen Diskurs einer verantwortlichen Gestaltung des Wohnungsmarktes in Metropolregionen. Sie versucht, eine aus protestantischer Perspektive theologisch-ethisch und fachlich informierte Zusammenschau der sozialen, ökonomischen und ökologischen Aspekte des Themas zu leisten und orientierend zur Debatte anzuregen.

Zur Ermöglichung von Zusammenschau und Orientierung skizziert sie im Anschluss an die in der Einführung (1.1–1.4) gebotene Beschreibung der Probleme und an die Skizze der normativen Grundlagen das umfassende soziale, ökologische und ökonomische Wirkungsgeflecht im Kontext des Wohnens unter Einbeziehung der ethischen Implikationen zwischen Situationen auf dem Land und in Metropolregionen in einer Situationsbeschreibung (Abschnitte 2.1 bis 2.3). Angesprochen werden Aspekte wie Infrastrukturen, Finanzierung, Erwerb, Mobilität, Gesundheitsversorgung, Bildung, Kultur oder Lebensformen. Im nächsten Schritt werden Handlungsvorschläge unterbreitet: Wie lassen sich soziale, ökologische und ökonomische Nachhaltigkeit in Bezug auf den Wohnungsmarkt in Metropolregionen in verantwortlicher Weise aufeinander beziehen, insbesondere wenn sie zueinander in Konflikt stehen (Abschnitt 3)? Für diese wohnungspolitischen Entscheidungen werden Maßnahmen vorgeschlagen. Dazu gehören: Bauland zu gewinnen und durch ökologisch wichtige Initiativen zu flankieren, Monopolrenditen abzuschöpfen, den sozialen Wohnungsbau auszuweiten, rechtliche Regeln zu vereinfachen und die Nachfrageseite zu stärken bis hin, in die Preisgestaltung einzugreifen (Abschnitt 3.1). Über diese Vorschläge hinaus, die für alle Akteur*innen des Wohnungsmarktes relevant sind, werden für das wohnungspolitische und diakonische Engagement von Kirche und Diakonie Empfehlungen skizziert (Abschnitt 3.2). Abschließend werden zentrale Aussagen des Textes thematisch zusammengefasst (Abschnitt 4). Im Anhang wird anhand eines Schemas ethischer Entscheidungsfindung exemplarisch der verantwortliche Umgang mit Immobilien im Eigentum von Kirche und Diakonie dargestellt.

Die Studie versteht sich als christlich motiviertes zivilgesellschaftliches Votum an Akteur*innen im sozialpolitischen Diskurs, versucht aber auch, der Orientierung kirchlicher und diakonischer Gremien bei Entscheidungen zum Umgang mit Gebäuden und Boden in ihrem Eigentum zu dienen.

2. Die Wohnungsfrage in Metropolregionen in einer sozialen und ökologischen Marktwirtschaft

2.1 Wohnen als soziales Phänomen

„Wohnen“ ist erneut zu einer zentralen sozialen Herausforderung geworden. Dies liegt zum einen an der **Bedeutung des Wohnens für den Einzelnen** und gegebenenfalls für seine Familie beziehungsweise Mitbewohner*innen: Eine Wohnung bietet Schutz vor Kälte und Hitze, Regen und Wind. Sie schafft Sicherheit gegenüber Kriminalität und grundsätzlich auch vor dem Zugriff staatlicher Macht. Sicherheit und Schutz werden schon im Alten Testament als wertvolle Güter benannt (Jes 32,18; Jer 23,6; 49,31; Hes 28,26; Hos 2,20; Mi 5,3 u. Ä.). In Deutschland ist die Gewährung des Grundrechts der Unverletzlichkeit der eigenen Wohnung (Art. 13 GG) Ausdruck dieses hohen Gutes. Wohnungen ziehen nach der leiblichen Haut und nach der Kleidung als „zweiter Haut“ eine „dritte Haut“ als Grenze zwischen Öffentlichkeit und der Privat- und Intimsphäre. Innerhalb dieser Sphäre kann das Leben weitgehend nach selbst bestimmten Regeln gestaltet werden, hier „kann man sein, wie man ist“, hier muss man kaum Erwartungen von außen gehorchen. Innerhalb der „eigenen vier Wände“ möchten sich Bewohner*innen zu Hause fühlen und einen Rückzugsort haben. In der Wohnung werden elementare Erfahrungen von Nähe und Distanz zu anderen Menschen gemacht. Eltern können die Sozialisation ihrer Kinder selbstbestimmt gestalten, soweit sie das Kindeswohl beachten. Alle Mitglieder der Haus- oder Wohngemeinschaft können frei und selbstbestimmt Formen religiösen Lebens praktizieren. Gastfreundschaft kann nur zeigen, Besuch kann nur empfangen, wer eine Wohnung zur Verfügung hat. Das familiäre Beziehungsgeschehen wird wesentlich von der Qualität einer Wohnung mitbestimmt. Zu enge Wohnverhältnisse, zu wenige Zimmer, ein prekäres Wohnumfeld lassen Beziehungskonflikte zwischen (Ehe-)Partner*innen wie auch zwischen Eltern und Kindern leichter eskalieren und beschränken Entfaltungsmöglichkeiten. Schüler*innen finden unter solchen Voraussetzungen nur schwer gute Arbeitsbedingungen. Starke Mieterhöhungen zwingen insbesondere alte Menschen mit einer kleinen Rente oder Menschen mit sehr niedrigem Einkommen zum Umzug, der oft mit einer sozialen Entwurzelung einhergeht und auch leicht in die Obdachlosigkeit führen kann.

Historisch betrachtet, ist die alteuropäische Institution des „**Hauses**“ (**oikos**) als **umfassender Personen-, Sozial- und Wirtschaftsverband** im Prozess der Industrialisierung bis auf wenige Restbestände zurückgedrängt worden. Auch das klassische Ethos der Haushaltsführung, die Basis der „oikonomia“ – in der Reformationszeit gelangte diese Tradition unter dem Titel der „Hausväterliteratur“ zu neuer Blüte – mit einem in der christlichen Tradition auf Verantwortung und liebevolle Verständigung der Personen ausgerichteten „Liebes-Patriarchalismus“, hat sich in dieser Form überlebt. Allerdings beeinflusst das Sehnsuchtsbild des Hauses als geschützter und harmonischer Ort von Gemeinschaft nach wie vor unsere Vorstellung des Wohnens. Angesichts der Betonung des Gleichheitsgrundsatzes aller Menschen und einer zunehmenden Individualisierung der Lebensführung haben sich die Wohnformen hin zu Kleinfamilien und Single-Haushalten verändert. Wohnen und Erwerbsarbeit finden in der industrialisierten Gesellschaft an getrennten Orten statt. Als Reaktion auf vielfache soziale Verwerfungen in industrialisierten Räumen wurden – auch von kirchlichen und diakonischen, genossenschaftlich organisierten Initiativen – eine Vielzahl sozial-reformerischer Programme entwickelt, von denen viele eine Verbesserung der Wohnverhältnisse mit der Bereitstellung von bezahlbaren, gesunden und gemeinschaftsfördernden Wohnbedingungen zum Ziel hatten. Dieses Bild bestimmte zunächst vor allem die Städte, gegenwärtig immer mehr auch den ländlichen Raum, in der Regel verbunden mit einer Zunahme der Anonymität. Diese wird von vielen geschätzt und gewünscht als Ausdruck individueller Freiheit, führt aber auch zu Einsamkeit und zur Suche nach neuen gemeinschaftlichen Wohnformen wie zum Beispiel Mehrgenerationenhäusern oder -projekten, intergenerationellen Wohngemeinschaften, sozialen Stadtteilprojekten.

Eine Abschwächung dieses langfristigen Trends der **Konzentration der Erwerbsmöglichkeiten und Infrastruktur in Ballungsgebieten und Mittelstädten** ist in der Bundesrepublik aufgrund der infrastrukturellen Lage und auch angesichts des Trends zum Homeoffice nicht zu erwarten (UN 2019), zumal diese Möglichkeit vorrangig hoch qualifizierten Arbeitnehmenden zur Verfügung steht (vgl. Ahlers 2018), sodass gegenwärtig viele Menschen vor einer bedrückenden Wahl stehen: Entweder sie akzeptieren zeitraubende und kostspielige Pendelfahrten, oder sie begnügen sich mit extrem beengten und sozial nachteiligen Wohnverhältnissen, oder sie muten sich zu, eine finanzielle Last zu schultern, die wenig Spielraum für die Gestaltung des Lebens jenseits des Wohnens lässt. Diese beschränkten Möglichkeiten belasten vor allem Familien mit mittleren und niedrigen Einkommen, die einerseits keinen oder wenig Anspruch auf staatliche Unterstützung haben, andererseits finanziell nicht in der Lage sind, auf den preislich überhitzten Wohnungsmärkten mitzuhalten.

Legt man die Grenze des Belastbaren auf etwa ein Drittel des Monatseinkommens fest, wie es sich als allseits anerkannte politische Regel etabliert hat, **fehlten bereits im Jahr 2014 in den Großstädten etwa zwei Millionen Wohnungen** (vgl. Heinze/Neitzel 2018). Diese Zahl dürfte sich mittlerweile nochmals merklich erhöht haben. Relativierend muss aber berücksichtigt werden, dass zumindest einige Menschen aus freier Entscheidung heraus überproportional viel für das Wohnen ausgeben, etwa weil sie eine besonders große Wohnung oder aber eine besonders begehrte Lage bevorzugen und so bewusst auf anderen Konsum verzichten. Allerdings gibt es deutlich mehr Menschen, die damit Sorgen und Nöten ausgesetzt sind, und es entstehen auch gesellschaftliche Spannungen und Konflikte. Es besteht die Gefahr einer verschärften sozialen Segregation in den Städten. Ebenso erzeugen Ausweichreaktionen in Wohngebiete außerhalb der Städte einen nicht vertretbaren ökologischen Schaden. Es ist offenkundig, dass nach Jahren des Überangebots an Wohnungen im Gefolge des zerfallenden Booms im Zuge der deutschen Vereinigung die Wohnungsfrage als soziale, ökologische und wirtschaftspolitische Herausforderung wieder auf der Tagesordnung steht.

Besonders zukunftssträftig erscheinen **neue Wohnformen** wie Mehrgenerationenhäuser, Wohngemeinschaften älterer Bewohner*innen oder auch mehrerer Generationen, Projekte mit Wohnungen und Gemeinschaftsräumen, genossenschaftliche Quartiersprojekte und andere mehr. Solche neuen Wohnformen entschärfen oftmals soziale Probleme und bringen soziale Ressourcen neu zur Geltung. Sie führen in ökologischer Hinsicht zu weniger Flächenverbrauch, geringerem Energieverbrauch sowie geringerem Pendelverkehr und belasten ökonomisch in geringerem Maße die jeweiligen Haushalte beziehungsweise in vielen Fällen auch die öffentlichen Haushalte der Kommunen.

In ökologischer Hinsicht ergeben sich bei vielen solcher neuen Wohnformen positive Effekte: Der Flächenverbrauch pro Bewohner*in ist in der Regel geringer als in konventionellen Wohnformen. Dies wiederum macht energetische Sanierungen bestehender Gebäude wirtschaftlich lohnender. Modelle wie Carsharing sind leichter umsetzbar, sodass sie in größerem Umfang genutzt werden. Vorhandene Haushaltstechnik kann von mehr Menschen Anwendung finden, was dem Ziel der Ressourcenschonung entspricht.

In sozialer Hinsicht zeigt sich, dass ältere Menschen oder Menschen mit Behinderungen länger in ihrer eigenen Wohnung oder in einer Wohngemeinschaft leben können, weil sie in nachbarschaftliche Netzwerke eingebunden sind beziehungsweise von Mitbewohner*innen im Alltag unterstützt werden. Solche neuen Wohnformen dienen der

Inklusion in kommunikativer, sozialer, kultureller und politischer Hinsicht. Gegenseitige Unterstützung der Menschen unterschiedlicher Generationen hilft zum Beispiel Alleinerziehenden, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, weil für ihr Kind oder ihre Kinder auch jenseits öffentlicher Kinderbetreuung gesorgt wird. Umgekehrt kommt älteren Menschen eine soziale Rolle zu, die Einsamkeits- und Isolationserfahrungen vorbeugt. Gemeinsames Kochen, gemeinsame Mahlzeiten, gemeinsames Feiern von Geburtstagen oder familiären Ereignissen fördern den Austausch, vermitteln Wertschätzung. Wenn Haushaltsgegenstände und PKWs oder auch Balkons und Gärten von allen Bewohner*innen einer Wohnung oder eines Wohnprojektes genutzt werden, gleicht dies soziale Benachteiligungen aus. Auch die Menschen, die weniger Einkommen haben oder eine geringe Rente beziehen, haben dennoch Zugriff auf Güter, die ein Leben angenehm und leichter machen.

In ökonomischer Hinsicht sind viele neue Wohnformen für die Bewohner*innen vorteilhaft: Während insbesondere ältere Menschen oftmals in sehr großen Wohnungen und Einfamilienhäusern wohnen, die auf Familien zugeschnitten waren und entsprechend hohe Erhaltungs- und Energiekosten verursachen, können die Mieten und Verbrauchskosten in solchen neuen Wohnformen geringer ausfallen. Haushaltsgegenstände, die bei konventioneller Wohnform oftmals nur in geringem Maße genutzt werden und die oftmals hohe Anschaffungs- und Erhaltungskosten verursachen, können in neuen Wohnformen effizienter genutzt werden. Auch für Städte und Gemeinden liegen in neuen Wohnformen ökonomische Chancen: Bislang unbrauchbare Immobilien, Schulen, Krankenhäuser, Kasernen etc., die sich nicht für eine konventionelle Nutzung eignen, können einer neuen Nutzung zugeführt werden. Solche Gebäude und Geländer können ökologisch und sozial aufgewertet werden. Industriebrachen können wiederbelebt und in das Stadtbild reintegriert werden. Auch Grundstückszuschnitte, die sich für manche Bauträger*innen als zu risikoreich darstellen würden, finden im Rahmen gemeinschaftlicher Wohnformen oft durchaus Befürwortende.

Auch über die ökologischen, sozialen und ökonomischen Vorteile hinaus gehen von solchen Wohnprojekten Effekte aus, die zukunftsweisend sein können: Solche Wohnformen werden als „normale“ Lebensformen mit hoher Lebensqualität wahrgenommen, konventionelle Lebensformen, die trotz partieller Unzufriedenheiten weiter verfolgt werden, werden in Frage gestellt. Mit dem Erleben neuer Wohnformen und ihrer Attraktivität entstehen Debatten über Lebensqualität in verschiedenen Lebenslagen, über die Bedeutung von Selbstbestimmung und Gemeinschaft in ihrer wechselseitigen Bezogenheit. Das Spektrum der Leitbilder attraktiver Wohnformen wird weiter und nicht nur von Darstellungen der Wohnungs- und Finanzwirtschaft geprägt.

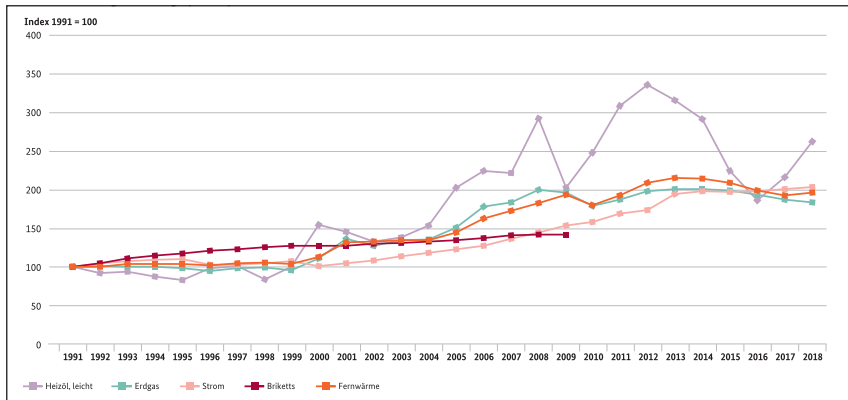
2.2 Bodennutzung, Bauen, Stadtentwicklung und Wohnen in ökologischer Perspektive

Ökologische Aspekte des Wohnens können in Spannung zu sozialen und ökonomischen Aspekten stehen. Deswegen müssen sie zusammen gedacht und nach Möglichkeit in Einklang gebracht werden. Ziel muss es sein, ein klimafreundliches und ressourcenschonendes Wohnen möglich zu machen, das lebenswert und sozial gerecht ist und das zugleich ökonomische Ressourcen schont.

Der Gebäudesektor spielt eine große Rolle für den Klimaschutz und alle Energieeinsparziele. 36 % des **Endenergieverbrauchs** entfallen auf den Gebäudesektor, rund zwei Drittel hiervon auf Wohngebäude. Mit einer Emission von 190 Millionen Tonnen Kohlendioxid im Jahr 2015 verursacht der Gebäudesektor rund ein Viertel aller Emissionen (vgl. dena 2018). Vergewahrtigt man sich, dass neue Gebäude nur ein Drittel der Energie von Bestandsgebäuden von vor 1979 verbrauchen, werden die enormen Einsparpotenziale des Gebäudesektors deutlich. Allerdings ist auch festzustellen, dass die Potenziale nur sehr langsam gehoben werden. Aktuell entspricht die Sanierungsquote, die angibt, wie viele Immobilien rechnerisch voll saniert werden, nur etwa 1 %, notwendig wären aber eher 1,5 bis 2 %, je nach Berechnungsmethode (vgl. Henger/Runst/Voigtländer 2017). Trotz sehr niedriger Zinsen wird also offensichtlich zu wenig in den Gebäudebestand investiert. Insbesondere der Mietwohnungssektor hat Nachholbedarf, Selbstnutzer*innen investieren insgesamt mehr in die Bestände (https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/analysen-kompakt/2018/ak-09-2018-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=1).

Im Mietwohnungsbereich liegt ein sogenanntes **Investor-Nutzer-Dilemma** vor: Nutzende profitieren von der Energieeinsparung und auch dem gestiegenen Komfort, Investor*innen profitieren dagegen nur dann, wenn sie auch höhere Mieten erzielen. Trotz der Anspannung im Wohnungsmarkt in Ballungsräumen ist es in vielen ländlich geprägten Regionen Deutschlands aber kaum möglich, höhere Mieten durchzusetzen, auch wenn mit der Modernisierungsumlage die rechtlichen Möglichkeiten vorhanden sind. Schließlich können bei immer noch zwei Millionen leer stehenden Wohnungen in vielen Regionen die Menschen in günstigere Wohnungen ausweichen, sodass Investor*innen in diesen Regionen vorsichtig agieren.

Werden hingegen die Kosten auf die Mietenden überwältigt, verlieren diese wegen der höheren Kaltmiete das Interesse an der Modernisierung, wehren sich sogar teilweise



Quelle: © Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) auf der Basis der Indexwerte des Statistischen Bundesamts (StBa) (<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Infografiken/Energie/Energiedaten/Energiepreise-und-Energiekosten/energiedaten-energiepreise-35.html>)

dagegen. Insofern ist auch das Interesse aus Mietparteisicht begrenzt, auch wenn es über die nächsten Jahrzehnte wegen tendenziell steigender Kosten für konventionelle Energie deutlich zunehmen wird – Mietende haben aber in der Regel nur einen kurzen bis mittleren Planungshorizont. Aus diesem Trilemma zwischen ökologischer Notwendigkeit, zahlbaren Mieten und auskömmlichen Mieterträgen folgt, dass weniger investiert wird, als gesellschaftlich erwünscht ist.

Anders stellt sich die Situation aber in den Ballungsräumen dar. Dort ist das Angebot derzeit so begrenzt, dass auch sehr hochpreisige Wohnungen Mietende finden. Gerade als die Modernisierungumlage noch bei 11% lag, konnte bei geringen Zinsen mit der Modernisierung eine zusätzliche Rendite erwirtschaftet werden. Dies hat dazu geführt, dass einige Investor*innen sehr viel und über den Bedarf und die finanzielle Leistungsfähigkeit ihrer Mietenden hinaus investiert haben, was bei einigen Mietparteien zur Verdopplung und mehr der Nettokaltmiete geführt hat. Diese Extremfälle machen deutlich, dass es ein Spannungsfeld zwischen Klimaschutz und sozial verträglichen Mieten beziehungsweise rentablen Mieterträgen gibt, insbesondere da in den sanierungsbedürftigsten Wohnungen oftmals die einkommensschwächsten Haushalte leben (vgl. Voigtländer 2018). Mit der Absenkung der Modernisierungumlage auf 8% und vor allem der absoluten Begrenzung auf zwei Euro je Quadratmeter bei Nettokaltmieten unter sieben Euro und drei Euro bei über sieben Euro Miete sind die Fehlanreize deutlich reduziert, gleichzeitig aber auch die Anreize für energetische Sanierungen gemindert. Das Gleichgewicht wurde zu Lasten der ökologischen Sanierung neu austariert.

Um die **energetische Sanierung** voranzubringen, ist es somit notwendig, nochmals eine neue Balance zu finden. Ein wichtiger Schritt ist die adäquate **Bepreisung von Kohlendioxid**. Entscheidend ist dabei nicht der Startpreis für Kohlendioxid, sondern vor allem dessen langfristige Entwicklung, denn damit werden glaubwürdige Signale für Haushalte und Investor*innen gesetzt. Müssen diese damit rechnen, dass Energie auf Dauer deutlich teurer wird, wird die Nachfrage entsprechend gelenkt und Investitionen angestoßen.

Ein Problem dieses Ansatzes ist, dass der Marktpreis für Energie wesentlich stärker schwanken kann als der Preiszuschlag für den Verbrauch von Kohlendioxid. So geht bei stark sinkenden Marktpreisen zumindest kurzfristig der Anreiz zu einem ökologischen Verhalten verloren. Eine Alternative ist, einen ökologischen Zielpreis für konventionelle Energie zu definieren und den Abgabensatz für Kohlendioxid entsprechend flexibel zu gestalten. Eine zweite Alternative ist, die Bepreisung von Kohlendioxid mit langfristig angekündigten Regulierungsvorgaben für den Schadstoffausstoß zu kombinieren und damit den künftigen Preisanstieg mit größerer Sicherheit zu provozieren.

Einnahmen aus der Bepreisung sollten konsequent genutzt werden, um etwa, wie in der Schweiz praktiziert, einkommensschwache Haushalte zu unterstützen und um Förderungen für die energetische Sanierung zu finanzieren. Die Förderung energetischer Maßnahmen ist aktuell sehr unbefriedigend, weil es zum einen eine sehr komplexe Förderlandschaft gibt, zum anderen die Bundesregierung seit vielen Jahren eine steuerliche Förderung in Aussicht stellt, diese aber immer wieder aufgrund von Widerstand in den Ländern verschoben wurde – auch dies trägt zu einer abwartenden Haltung der Akteur*innen bei. Es wäre zu erwägen, die Beteiligung der Mietenden an der Sanierung auf eine neue Basis zu stellen. Schließlich schwächt eine Anknüpfung an den Kosten den Anreiz zur Sanierung. Vielmehr sollte die Beteiligung am Nutzen erfolgen, der sich etwa an der Zahlungsbereitschaft am Markt für sanierte Wohnungen zeigt, also an den entsprechenden Mietpreisaufschlägen. In den Niederlanden wird auf diese Weise verfahren, wobei aus Vereinfachungsgründen Zuschläge über ein Punktesystem ermittelt werden. Damit bestünde auf Investor*innenseite der Anreiz, nur solche Investitionen umzusetzen, für die es auch eine Zahlungsbereitschaft gibt. Bei gesellschaftlich gewünschten energetischen Sanierungen würde eine fehlende Zahlungsbereitschaft der Haushalte durch Förderungen kompensiert.

Für den Klimaschutz ist aber nicht nur der Energieverbrauch je Quadratmeter entscheidend, sondern auch der **Wohnflächenverbrauch**. Denn je weniger Fläche verbraucht wird, desto geringer ist auch der Kohlendioxidausstoß. Insgesamt steigt der

Wohnflächenverbrauch je Kopf immer weiter, auch wenn zuletzt die Zuwachsraten geringer waren. Lediglich in den Großstädten hat sich die Entwicklung geändert, hier ist der Wohnflächenverbrauch zuletzt gesunken – wahrscheinlich eine Reaktion auf stark steigende Mieten (vgl. Kohl/Sagner/Voigtländer 2019a). Es zeigt sich, dass Mieten als Knappheitsindikator funktionieren und auch einen Effekt auf die Nachfrage haben. Internationale Studien zu Städten mit Mietstopps zeigen dagegen, dass der Flächenverbrauch eher weiter zunimmt (vgl. Diamond/McQuade/Qian 2019). Der Rückgang des Wohnkonsums in den Großstädten ist auf die Wahl kleinerer Wohnungen zurückzuführen. Das ruft teilweise die Gefahr einer Überbelegung hervor. Dies bedeutet, dass mehr Personen in einem Haushalt leben, als Räume vorhanden sind. Die entsprechende Quote ist seit 2010 von rund 5 auf über 7% in den Großstädten gestiegen. Hier wird ein weiterer Spannungspunkt zwischen Klimaschutz und sozialen Erfordernissen deutlich.

Generell ist es richtig, die Nutzung des Bestands zu optimieren. Gerade ältere Menschen leben in Wohnungen, die – oft nach ihren eigenen Aussagen – viel zu groß sind. Über Untervermietungen, die oben angesprochenen neuen Wohnformen, den Wohnungstausch, bauliche Maßnahmen zur Schaffung von Einliegerwohnungen oder aber den Ausbau von Dächern ließe sich neuer Wohnraum schaffen beziehungsweise der vorhandene Wohnraum besser nutzen. Insbesondere Letzterer sollte im Zuge einer behutsamen Nachverdichtung explizit gefördert werden. Im Ausbau von Dächern liegt ein immenses und dringend benötigtes Potenzial. In Frage dafür kommen beispielsweise Wohnimmobilien, Parkhäuser, Büro- und Verwaltungsgebäude oder auch eingeschossige Einzelhandelsimmobilien. Rechnet man die mögliche Umnutzung von Leerständen (zum Beispiel in Verwaltungsgebäuden) bundesweit dazu, so ließen sich laut Studien bis zu 2,7 Millionen Wohnungen in deutschen Ballungsräumen realisieren (vgl. Deutschlandstudie 2019).

Insgesamt ist eine gezielte **Innenentwicklung**, das heißt die Nutzung von vorhandenen Brach-, Grün-, Konversionsflächen oder der Bau von Hochhäusern ein wichtiger Baustein für eine nachhaltige Stadtentwicklung. Doch die Potenziale dieser Innenentwicklung sind zunehmend erschöpft, hinzu kommt, dass eine intensivere Bebauung auch mit innerstädtischen Überhitzungsphänomenen im Zuge des Klimawandels verbunden ist. Die Menschen in den Städten müssen in Zukunft besser vor den Folgen von Hitze und Starkregen geschützt, ihre Lebensqualität muss gesteigert werden. Hilfreich sind kühlende und wasserspeichernde Grünflächen und Grünzüge, Regenwasser-Rückhalteflächen sowie Fassaden- und Dachgrün. Jedoch steht diese Nutzung in unmittelbarer Konkurrenz zu mehr und zusätzlichem Wohnraum.

Mit dem **Neubau von Wohnraum** sind weitere ökologische Herausforderungen verbunden. Um alle relevanten Potenziale hierfür zu heben und nicht durch zu starke Nachverdichtung innerhalb der Stadt zusätzliche ökologische Probleme zu schaffen, ist eine gezielte **Außenentwicklung** wichtig. Das heißt, bestehende Stadtviertel sollten erweitert und neue Stadtviertel gebaut werden. Damit werden aber mehr Flächen versiegelt, was dem im Rahmen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie proklamierten 30-Hektar-Ziel, also die Zahl der täglich versiegelten Flächen von heute rund 56 Hektar auf 30 Hektar zu reduzieren, auf den ersten Blick widerspricht. Allerdings sollten die ökologischen Rückwirkungen auf bestehende Viertel durch gezielte Maßnahmen beim Bau neuer Stadtviertel nicht außer Acht gelassen werden. Städte wie Wien, Kopenhagen, Helsinki oder Bordeaux zeigen, wie neue Stadtviertel nicht nur zusätzlichen Raum für Wohnen und Arbeiten schaffen, sondern wie durch eine gute Verkehrsplanung auch die Nutzung des ÖPNV insgesamt intensiviert werden kann. Außerdem können sozial durchmischte Quartiere geschaffen werden, bei denen durch Quartierskonzepte auch der Energieverbrauch deutlich reduziert werden kann. In Regionen, in denen die Bevölkerung abnimmt, sollte auf größere Neubaugebiete tendenziell verzichtet werden. Der Ausgleich zwischen den wachsenden und schrumpfenden Regionen könnte zum Beispiel über den Flächenhandel gelingen (vgl. Umweltbundesamt 2018). Beim **Flächenhandel** wird analog zum Zertifikatehandel bei Kohlendioxid den Kommunen das Recht zugestanden, in gewissem Umfang Bauland auszuweisen. Diese Rechte sind handelbar, sodass Kommunen mit sinkender Bevölkerung die Zertifikate verkaufen, Großstädte diese dagegen erwerben können. Damit könnte nicht nur das 30-Hektar-Ziel verbindlich erreicht, sondern auch ein zusätzlicher finanzieller Ausgleichsmechanismus zwischen wachsenden und schrumpfenden Kommunen geschaffen werden.

Eine nachhaltige Stadtentwicklung, die die ökologischen Kosten von Innen- und Außenentwicklung einbezieht, muss auch das Thema **Verkehr** in den Blick nehmen, um Klimaschutzpotenziale zu heben. Mit den richtigen Weichenstellungen im Verkehrsbereich können Städte und Gemeinden zudem auch ein ganzes Stück lebenswerter werden. Stadtentwicklungsplanung und Verkehrsplanung gehören unmittelbar zusammen. Schlecht geplante und raumgreifende Zersiedelung lässt Städte in die Fläche wachsen, was neben der Versiegelung auch zu einem erhöhten Verkehrsaufkommen führt und die Anbindung an den ÖPNV verteuert. Eine gute und nachhaltige Stadtentwicklung kann also auch neuen Problemen im Verkehr entgegenwirken.

In wachsenden Städten ist das Verkehrsaufkommen insgesamt über alle Verkehrsträger hinweg in den letzten Jahren gestiegen. Diese Entwicklung führt zu einer zunehmenden Konkurrenz um Flächen im öffentlichen Raum. Gleichzeitig verschieben sich

aber die Relationen. So ist der Anteil des PKW-Verkehrs, der den höchsten Flächenverbrauch pro beförderter Person hat, in den deutschen Städten seit über zehn Jahren rückläufig. Parallel nimmt der Anteil der Wege zu, die mit dem Fahrrad, zu Fuß und dem ÖPNV zurückgelegt werden (vgl. These 03 in Agora Verkehrswende 2017).

Vor diesem Hintergrund eines sich ändernden Mobilitätsverhaltens und -bewusstseins finden in vielen Städten in Deutschland Diskussionen über die **Aufteilung der öffentlichen Verkehrsflächen** statt, die durch Versuchsanordnungen im Rahmen der Corona-Krise befördert wurden. Radfahrende fordern beispielsweise zunehmend breitere und sicherere Radwege ein (unter anderem Berlin, Hamburg). Andere Städte (zum Beispiel Düsseldorf) richten Umweltspuren ein, die nur von Bussen, Fahrrädern, Taxen, elektrisch betriebenen Fahrzeugen sowie Fahrzeugen mit drei oder mehr Insass*innen befahren werden dürfen.

Ziel sollte es sein, den Straßenraum stärker zum Vorteil von Rad- und Fußverkehr umzustrukturieren und öffentliche Räume auch in dichten Stadtvierteln lebenswerter zu gestalten. Diese Maßnahmen können gleichzeitig dazu führen, die Luftqualität in Städten zu verbessern. Laut Umweltbundesamt wurden im Jahr 2017 die Grenzwerte für Stickstoffoxide in 65 Städten überschritten. Davon sind nicht nur Metropolen wie München und Köln betroffen, sondern auch Städte wie Düren oder Limburg an der Lahn.

Für die wachsenden Städte ist allerdings auch ein leistungsfähiger **Wirtschaftsverkehr** (Güterverkehr, Dienstleistungsverkehr) unerlässlich. Er stellt die Versorgung und Entsorgung der Städte sicher. Dieser Verkehr findet in vielen Teilen über den motorisierten Individualverkehr (LKW, Vans, PKW) statt. Sofern möglich, sollten auch hier als Alternative in stärkerem Maße Lastenräder eingesetzt werden. Dabei ist allerdings zu beachten, dass diese Möglichkeiten deutlich eingeschränkt sind. Nach Untersuchungen des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt können gegenwärtig lediglich 0,8–3,8% der Fahrleistung (Szenario 1–3) durch Lastenräder abgewickelt werden (vgl. Gruber/Rudolph 2016).

Um genau das zu unterstützen, ist eine effizientere **Parkraumbewirtschaftung** sinnvoll, denn parkende PKWs – der sogenannte ruhende Verkehr – nehmen einen großen Teil öffentlicher Flächen in Anspruch. Um realistische Alternativen zum Auto zu etablieren, müssen die Flächen, die insbesondere der ruhende Verkehr für sich bindet, reduziert und gleichfalls für Radwege, Straßenbahntrassen und Busspuren freigegeben werden. Vor allem in Städten besteht hier ein immenses Potenzial. Vier von zehn Autofahrten in der Stadt sind unter fünf Kilometer lang – Distanzen, die ebenso gut mit dem Fahrrad oder sogar zu Fuß erledigt werden könnten (vgl. Umweltbundesamt 2019a).

Ein weiterer Schwerpunkt einer **nachhaltigen Verkehrs- und Raumentwicklungsplanung sind die Verkehrsverbindungen zwischen Städten und Gemeinden** sowie die Kooperation von Kommunen. Die Zugänglichkeit aus umliegenden Gemeinden zum Stadtgebiet sollte durch qualitativ hochwertige und nachhaltige Mobilitätsangebote gekennzeichnet sein, denn ein Teil des Verkehrskollapses in Städten wird häufig noch durch regionalen Pendelverkehr befeuert. Dazu gehört eine ausgeglichene Entwicklung der verschiedenen Verkehrsträger – Straßenverkehr, Fußverkehr, Radverkehr und ÖPNV. Um hier Projekte zu realisieren, müssen der Austausch und die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und den relevanten Behörden auf Kreis- oder Landesebene gefördert werden. Ein umweltfreundlicher ÖPNV sollte beispielsweise nicht mehr an Stadtgrenzen scheitern. Gleiches gilt beispielsweise für Radschnellwege aus umliegenden Gemeinden in Stadtzentren hinein. Auch diese scheitern häufig aufgrund fehlender regionaler Abstimmung und Koordination. Statt zersplitterter Zuständigkeiten braucht es also eine deutliche Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Verwaltungsprozessen.

2.3 Wohnen in ökonomischer Perspektive

2.3.1 Ökonomische Güter: Boden und Nutzung des Bodens

Wohnen ist ein spezielles Gut. Es sind genau genommen wegen unterschiedlicher ökonomischer Eigenschaften sogar zwei Güter, um die es hier geht: Das erste ist das Gut bebaubarer Boden, und das zweite ist die Nutzung dieses Bodens durch Wohnimmobilien. Ersteres weist besondere Beschränkungen mit Blick auf ideale Marktverhältnisse auf, während Letzteres eher den üblichen Vorstellungen über ein Produkt im Marktprozess entspricht.

Das Gut Boden unterscheidet sich merklich von einem üblichen marktgängigen Gut wegen zweier Prämissen, die mit dem Angebot des Bodens und der Nachfrage nach ihm verbunden sind. Sie begründen die Sorgen, Konflikte und Verwerfungen, die derzeit wie auch schon in früheren Zeiten immer wieder auf dem Immobilienmarkt in Deutschland und auch in anderen Ländern auftreten. Erstens braucht jeder wohnende Mensch Boden, und zweitens ist Boden nicht beliebig vermehrbar und immobil. Allerdings kann durch die Baulandausweisung und damit durch die Umwidmung von Flächen mehr Bauland gewonnen werden, auch wenn hier zumindest in einigen Metropolregionen die Potenziale geringer werden. Weiterhin ist bei der Ausweitung der Siedlungsfläche zu beachten, dass ökologische und soziale Belastungen durch Landverbrauch und Ghettoisierung entstehen können. Städte wie Kopenhagen und Wien

zeigen aber, dass mögliche Konflikte durch kluge Planung neuer Stadtviertel gelöst werden können. So hat beispielsweise Wien mit der Seestadt Aspern ein Quartier geschaffen, das weitgehend autofrei ist, das über das Schienennetz an den Hauptbahnhof angeschlossen ist, Gewerbeflächen bietet und eine breite soziale Mischung beinhaltet.

Gelingt es aber nicht, genügend Flächen für den Wohnungsbau zu gewinnen, und ziehen weiterhin wie in den letzten Jahren sehr viele Menschen in die Städte, führt dies im Ergebnis zu einer starken Marktmacht des Bodenbesitzes in Ballungsgebieten, die sich ökonomisch in der Fähigkeit ausdrückt, hohe Preise verlangen und durchsetzen zu können. Aus der hohen Nachfrage und der trägen Bautätigkeit resultieren hohe Mieten, die sich dann auch in hohen Preisen niederschlagen. Zusätzlich sind die Preise in den letzten Jahren aufgrund der niedrigen Zinsen, die Immobilien als Wertanlage im Vergleich zu festverzinslichen Wertpapieren profitabler erscheinen lassen, gestiegen.

Die Konstellation eines stark konzentrierten Eigentums an Boden und des allgemeinen Bedarfs an Wohnraum berührt die **Sozialpflichtigkeit des Eigentums**. Denn von hohen Immobilienpreisen ist die Allgemeinheit negativ betroffen, während nur wenige davon profitieren. Die negative Betroffenheit erstreckt sich dabei nicht nur auf Wohnungssuchende, sondern auch auf die Wirtschaft als Ganzes. Schließlich haben zum Beispiel Unternehmen Schwierigkeiten, geeignete Flächen für Erweiterungen und Neuansiedlungen zu finden. Auch um Fachkräfte in einem solchen Umfeld zu gewinnen, müssen Unternehmen dies in Gestalt entsprechend höherer Gehälter oder Mietzuschüsse bezahlen. Das kann sich negativ auf die Wirtschaftsstruktur auswirken. Hohe Immobilienpreise haben somit eine gesamtwirtschaftliche Bedeutung.

Dies rechtfertigt geeignete **Eingriffe des Staates auf dem Markt für Bauland**. Auf dem Markt für Boden gilt es, Gemeinwohlaspekte stärker durchzusetzen. Dies lässt sich nur erreichen, wenn insbesondere Kommunen eine stärkere Rolle auf dem Markt für Bauland einnehmen. Im Fokus stehen dabei auch die Gewinne, die den Bodeneigentümer*innen allein durch zumeist kommunale Planungsvorgänge entstehen.

Etwas anders ist die Nutzung des Gutes Boden gelagert: Hier besteht auf der Angebotsseite durchaus eine Konkurrenz unterschiedlicher Nutzungskonzepte. Die Nutzenden haben unter den Rahmenbedingungen einer Raumplanung im Prinzip die Wahl, ein geräumiges Einfamilienhaus zu bauen oder ein Mietshaus mit vielen Parteien. Der Marktmechanismus kann hier dazu führen, dass die gegebene Wohnbaufläche

möglichst effizient genutzt wird. Allerdings tendieren Anbietende bei beschränktem Baulandangebot dazu, solche Wohnungen anzubieten, die einen besonders hohen Gewinn versprechen. Überproportional stark wächst daher das Angebot an großen und sehr gut ausgestatteten Wohnungen, kleine Wohnungen entstehen dagegen weniger.

Auf der **Nachfrageseite** beider Güter entstehen jedoch teilweise Beschränkungen durch wirtschaftliche Zwänge. Die Entscheidung, eine Wohnung in einer bestimmten Stadt zu suchen, ist primär durch berufliche und familiäre Überlegungen bestimmt, nicht aber durch das Preisniveau auf dem Immobilienmarkt. Damit entfällt ein wesentliches Marktkorrektiv, das bei üblichen Gütern besteht, indem ohne großen Aufwand auf ein preisgünstigeres Produkt ausgewichen werden kann. Diese relativ geringe Preiselastizität der Nachfrage erhöht die Marktmacht der Anbietenden in Ballungs- und Zuzugsgebieten und führt in der Tendenz zu stark steigenden Mieten und Kaufpreisen. Dies führt dort zu hohen Belastungen der Einkommen durch Mieten oder Kreditkosten im Fall eines Immobilienkaufs.

Diese Konstellation hat zudem externe Effekte (vgl. Krebs 2018). Unternehmen müssen Arbeitskräften Lohnzuschläge zahlen, um sie in Ballungsräume zu locken. Ausweichreaktionen wie das Pendeln zwischen Wohn- und Arbeitsort ziehen unter Umständen hohe ökologische und soziale Belastungen nach sich.

Allerdings fehlen in Deutschland mittlerweile Fachkräfte auch in vielen Regionen, in denen Haushalte zu sehr günstigen Konditionen wohnen können. In manchen gefragten Ballungsgebieten, wie etwa in Berlin, ist dagegen die Arbeitslosenquote im Vergleich hoch (vgl. Risius u. a. 2018). Folglich ist auch die Höhe der Arbeitslosigkeit kein Korrektiv, das schnell für einen regionalen Marktausgleich sorgt. Es spricht vieles dafür, dass moderne digitalisierte Produktionsprozesse, die eine örtliche Gebundenheit eigentlich aufheben, nach wie vor zu Ballungstendenzen führen – mit den entsprechenden Konsequenzen für den Bedarf an fachlich gut qualifizierten Arbeitskräften. Sie streben in die Ballungsgebiete und finden dort Beschäftigung, während weniger Qualifizierte an gleicher Stelle zu geringeren Löhnen arbeiten oder gar arbeitslos bleiben. Zugleich werden sie mit steigenden Mieten konfrontiert, die ihren Lebensstandard mindern.

Hinzu kommt, dass eine großstädtische Infrastruktur, bestehend beispielsweise aus einem breiten Kinderbetreuungsangebot, vielfältigen Schulumöglichkeiten und einem umfangreichen Freizeit- und Kulturangebot, für viele Familien, aber auch junge Erwachsene, den Ausschlag für die Zuwanderung in die Großstadt gibt. Damit spiegeln

hohe Mieten eben auch die Attraktivitätsvorteile der Großstädte gegenüber vielen eher als peripher wahrgenommenen Regionen wider, die ihrerseits aber gleichfalls soziale Verwerfungen bei denen hervorrufen, die mit kleinen Einkommen in der Stadt zurechtkommen müssen.

2.3.2 Wohnen als Objekt der Finanzmärkte

Immobiliegüter haben neben den Wirkungen, die die einzelnen Haushalte betreffen, aber auch gesamtwirtschaftlich relevante Eigenschaften. Sie ergeben sich aus ihrer Eigenheit, nicht mobil und im Fall von Boden kaum vermehrbar zu sein. Damit sind sie ein gut geeigneter Wertspeicher. Das macht sie insbesondere in unsicheren Zeiten zum einen als Finanzanlage attraktiv, zum anderen sind sie damit als Absicherung für Kredite gut geeignet (Kollateralfunktion). Der Aufstieg der Finanzmärkte während der vergangenen Jahrzehnte hat auch die Bedeutsamkeit dieser Funktionen merklich gesteigert (vgl. Ryan-Collins/Lloyd/Macfarlane 2017). Dies führt dazu, dass die Nachfrage nach Boden und Immobilien schon aus diesen Gründen strukturell zugenommen hat. Das gilt insbesondere für Deutschland, wo durch Deregulierungsmaßnahmen der Zugang von Finanzinvestoren zum Immobilienmarkt erleichtert wurde. Verstärkt wurde dieser Effekt durch unsichere Gegebenheiten wie die Finanzmarktkrise und die Krise des Euroraums. Diese führten zu niedrigen Zinsen, was die Finanzierung von und die Kreditvergabe für Immobilienkäufe deutlich erleichterte.

Diese **aus Finanzmarktüberlegungen resultierende Nachfrage** hat unmittelbar nichts mit einem Bedarf an Wohnraum zu tun, sondern folgt allein finanziellen Renditeüberlegungen. Daher führen diese Käufe in erster Linie auch nicht zu einer vermehrten Bautätigkeit mit mehr angebotenen Wohnraum, sondern nur zu einem verstärkten Handel mit bestehendem Boden und Gebäuden, der aber gleichfalls preistreibend wirkt (vgl. Ryan-Collins/Lloyd/Macfarlane 2017). Zu beachten ist aber auch, dass der Zugang zu Kapital und die Attraktivität von Immobilien für Investor*innen grundlegend ist, um Investitionen in die Bestände zu ermöglichen. Gerade die energetische Verbesserung der Bestände sowie der Abbau von Barrieren erfordern erhebliche Investitionen, die in der Vergangenheit zum Beispiel kommunale Wohnungsgesellschaften häufig nicht leisten konnten.

Die immer bedeutsamere **Rolle der Finanzmärkte für den Immobilienmarkt** hat weitreichende gesamtwirtschaftliche Folgen. So ist der Immobilienmarkt einer der wesentlichen Treiber der Vermögensungleichheit. Im internationalen und historischen Kontext ist dies bereits von Piketty (2016) festgestellt worden. Eine jüngere

Studie zeigt dies auch im Speziellen für Deutschland (vgl. Dustmann/Fitzenberger/Zimmermann 2018). Ursache sind die inhärenten Tendenzen zu sich verstärkenden Ungleichverteilungen des Grundstückseigentums. Wer Boden besitzt, verfügt über Vermögen und kann über Vermietung ein hohes Einkommen generieren. Hinzu kommt, dass die Wohneigentumsquote in Deutschland sehr niedrig ist, sodass an den Wertzuwächsen der letzten Jahre nur sehr wenig Menschen partizipiert haben. Aufgrund der niedrigen Zinsen haben Wohneigentümer*innen außerdem fallende Wohnkosten, was ein wesentlicher Antrieb der Ungleichheiten im Wohnungsmarkt ist. Zudem haben Wohneigentümer*innen und vor allem Vermietende wegen der Kollateralfunktion des Bodens einen erleichterten Zugang zu Krediten, mit denen ein weiterer Zukauf von Boden finanziert werden kann.

Insbesondere dieser erleichterte Kreditzugang hat gerade in Zeiten niedriger Zinsen zu einer starken Ausweitung von Immobilienkrediten geführt (vgl. Ryan-Collins/Lloyd/Macfarlane 2017). Die **Kreditbelastung durch Immobilien** ist aber zugleich ein Element gesamtwirtschaftlicher Instabilität (vgl. Richter/Schularick/Wachtel 2018). Dies zeigte sich zuletzt während der Finanzmarktkrise, deren Auslöser geplatzte Immobilienkredite in den USA waren, die in einer übereuphorischen Stimmung ohne hinreichende Besicherungen gewährt worden waren (vgl. Horn 2016). In der Folge machte sich Panik breit und die Kreditvergabe brach zusammen. Diese volatilen Stimmungen treiben die Kreditmärkte von Zeit zu Zeit in die Extreme und ziehen dabei auch die Realwirtschaft in Mitleidenschaft. Denn der Zusammenbruch der Kreditvergabe trifft insbesondere realwirtschaftliche Exporteur*innen und Investor*innen, deren Aktivitäten daraufhin einbrechen. Im Ergebnis scheiden Unternehmen aus dem Markt aus und verlieren viele Menschen ihre Arbeit.

Für Deutschland stellt sich die Situation jedoch anders dar. Traditionell folgt die Finanzierung eher dem Vorsichtsprinzip, langfristige Zinsbindungen und relativ hohe Eigenkapitalquoten tragen für sich genommen zu einer hohen Finanzstabilität bei (vgl. Voigtländer 2014). Gerade die überwiegend variablen Zinsen waren es aber, die bei vielen Haushalten Überlastungen hervorriefen, als sich binnen weniger Jahre die Zinsen in den 2000er Jahren wieder deutlich erhöhten. Gleichwohl ist Deutschland, wie die Finanzkrise 2008 exemplarisch zeigte, von den Folgewirkungen einer Immobilienkrise beispielsweise in den USA auf den global verwobenen Finanzmärkten betroffen.

Der hohe Eigenkapitalbedarf in Kombination mit hohen Erwerbsnebenkosten hält viele Haushalte mittlerer Einkommensschichten davon ab, Wohneigentum zu erwerben, obwohl aufgrund der Zinsentwicklung die laufende Belastung oftmals sogar geringer

ist als bei Mietenden vergleichbarer Wohnungen (vgl. Sagner/Voigtländer 2020). Freibeträge in der Grunderwerbsteuer, aber auch die gezielte Unterstützung von Haushalten ohne ausreichendes Eigenkapital könnten dazu beitragen, dass mehr Haushalte an der Vermögensbildung partizipieren. Auch das Baukindergeld ist tendenziell geeignet, den Zugang zu Wohneigentum zu erleichtern. Allerdings ist es im Vergleich zu vielen anderen Maßnahmen sehr teuer und mit hohen Mitnahmeeffekten verbunden. Eine Reform der Grunderwerbsteuer oder Bürgschaftsprogramme erscheinen daher besser geeignet, um die Wohneigentumsbildung zu unterstützen. Wünschenswert wäre vor allem eine gezielte Unterstützung von Familien in Ballungsgebieten.

2.3.3 Beeinflussung des städtischen Wohnungsmarktes auf der Seite der Nachfrage: Die Marktmacht von Nachfragenden kann gezielt unterstützt werden

In einem Gutachten des wissenschaftlichen Beirats des Bundeswirtschaftsministeriums (BMWi 2018) wird ein Konzept entwickelt, das auf einer klaren Präferenz für eine Förderung der Nachfrageseite beruht. Es geht um höhere Budgets von potenziellen Käufer*innen und Mietenden. Die wesentliche Empfehlung zielt auf ein reformiertes **Wohngeld**, denn: „Das adäquate Mittel für die Versorgung von Angehörigen der unteren Einkommensgruppen und großer Familien mit angemessenem Wohnraum zu tragbaren Kosten ist das Wohngeld“ (BMWi 2018, 19). Dies beruht auf der Idee, dass die Nachfragemacht benachteiligter Gruppen auf diese Weise zielgenau und flächendeckend gestärkt werden kann. Einkommensgrenzen verhindern, dass Wohlhabende von dieser Regelung profitieren, was allenfalls Mitnahmeeffekte erwarten ließe. Gleichzeitig haben alle, die in diese Einkommensgruppen fallen, einen Anspruch auf Unterstützung.

Bislang wurde dieses Instrument nach Auffassung des Beirats nur unzureichend genutzt, auch weil es nicht adäquat konzipiert ist. Er schlägt daher eine Reform des Wohngeldes vor. Diese besteht im Abbau von Überschneidungen mit anderen Programmen und einer merklichen Absenkung der Transferentzugsrate bei steigenden Einkommen, sodass eine Beschäftigungsaufnahme im Niedriglohnssektor lohnender ist. Darüber hinaus empfehlen sie eine deutliche Erhöhung des Wohngeldes.

Finanziert werden soll dies nicht zuletzt durch ein Zurückfahren des sozialen Wohnungsbaus, da dieser, weil er nicht nur niedrigen Einkommensschichten zugutekommt, als ineffizient angesehen wird. Zudem sollen flankierende Maßnahmen wie vermehrte Ausweisung von Bauland, die Deregulierung von Bauvorschriften und eine wertorientierte Grundsteuer das Angebot erhöhen.

Das gesamte Konzept besteht also in einer markanten Erhöhung der Nachfrage und soll dazu führen, dass Haushalte sich am Markt versorgen können. Dieser Ansatz ist zwar grundsätzlich richtig, da das Wohngeld sehr treffsicher ist und es auch einen Rechtsanspruch auf den Transfer gibt. Tatsächlich wird jedoch das Wohngeld über die Zeit entwertet, weil weder die Mietdynamik noch die Einkommensdynamik berücksichtigt wird. Eine Stärkung und Dynamisierung des Wohngeldes sind also folgerichtig. Allerdings bedarf es auch ergänzender Maßnahmen wie den sozialen Wohnungsbau, dessen Rückführung insofern kontraproduktiv wäre. Wie ausgeführt, tendiert der Markt zum Bau von eher teuren und großen Wohnungen, gerade wenn das Flächenangebot unzureichend ist. Hier bieten Sozialwohnungen ein Korrektiv, weil damit auch günstigere und kleinere Wohnungen gebaut werden. Allerdings muss sichergestellt werden, dass unter Berücksichtigung einer ausgewogenen Sozialstruktur tatsächlich diejenigen von Sozialwohnungen profitieren, für die sie auch gedacht sind. Die Fehlbelegung von Sozialwohnungen ist immer noch sehr groß. Außerdem können die Kommunen bei eigenem Bauland über Konzeptvergaben sicherstellen, dass auch kleinere und günstigere Wohnungen entstehen.

2.3.4 Beeinflussung des städtischen Wohnungsmarktes auf der Seite des Angebots

Eine Alternative zu einer Politik, die primär an der Nachfrageseite ansetzt, ist eine stark angebotsorientierte Strategie. Dazu zählt auch die Maßnahme eines **erweiterten Angebots an Bauland**, die auch vom Beirat im BMWi vorgeschlagen wurde. Zumindest in einigen Städten sind dem aber enge Grenzen gesetzt, da die Reserven an Bauland gering sind. Ghettobildungen oder Zersiedlung der Landschaft stellen zudem soziale und ökologische Gefahren dar. Nichtsdestotrotz gibt es aber vielfach noch Potenziale. Gerade Hamburg und Frankfurt am Main zeigen, dass auch in Metropolen noch Flächen für den Wohnungsbau gewonnen werden können. International demonstrieren Städte wie Kopenhagen, Wien oder Bordeaux, dass der Bau neuer Stadtviertel möglich ist, dabei auch ökologische Fortschritte erzielbar sind und eine soziale Durchmischung erreicht werden kann. Hierzu bedarf es aber nicht nur des Engagements der Politik, sondern auch der Unterstützung durch die bereits über hinreichenden Wohnraum verfügenden ortsansässigen Bürger*innen, die allzu oft dem Ausweis zusätzlicher Wohnbauviertel kritisch gegenüberstehen. Allerdings bedarf der Ausweis neuer Wohngebiete oder die Modernisierung und Verdichtung bestehender Quartiere gesellschaftlicher Akzeptanz, weil sonst die Gefahr sozialer Konflikte droht. Zur Bearbeitung haben sich Maßnahmen öffentlicher Beteiligung bewährt: So lässt sich am Beginn der Planung ein Runder Tisch mit der

Thematik Ausbau oder Neubau eines Wohnviertels einrichten. Dies ist Aufgabe auf kommunaler Ebene in den sozialräumlichen Strukturen vor Ort. In einer solch frühen Phase des Planungsprozesses können noch neue Ideen aus der Bevölkerung einfließen. Sie reichern das Projekt an und machen es akzeptabler. Die frühe Partizipation erleichtert und beschleunigt spätere Entscheidungen. Zugleich kann sie über eine gezielte Einbeziehung gesellschaftlicher Gruppen, die sonst eher am Rande stehen, das Machtgefälle im öffentlichen Diskurs vor Ort vermindern. Dazu bedarf es einer Organisation von Beteiligungsprozessen und Partizipationsstrukturen, in der zivilgesellschaftliche Akteur*innen im Sozialraum eine wesentliche Rolle spielen. Dabei sind auch Kirche und Diakonie als Akteurinnen im Sozialraum von Bedeutung, weil sie eine breite Beteiligungsplattform bieten und für die Repräsentation in der öffentlichen Debatte und in den kommunalen und politischen Entscheidungen eintreten können.

Ein wichtiger Faktor ist der politische **Einfluss auf den Bodenmarkt**. Durch Konzeptvergaben kann die Stadt steuern, welche Art von Wohnungsbau vorgenommen wird. So kann sie etwa festlegen, dass besonders viele kleine und einfache Wohnungen entstehen sollen, und so neben dem Preis weitere Kriterien für die Vergabe festlegen. Auch die Vergabe der Grundstücke in Erbpacht ist eine Option, wobei die Festlegung eines langfristigen Erbpachtzinses in der aktuellen Niedrigzinsphase eine Herausforderung darstellt. Entscheidende Stellschraube aber ist, dass genügend Bauland gewonnen wird. Dazu muss geprüft werden, welche Flächen geeignet sind und welche Ausgleichsmaßnahmen getroffen werden müssen. Beispielhaft ist eine Umwidmung von Ackerland denkbar, wenn etwa an anderer Stelle neue Ackerflächen geschaffen werden. Auch der Bau auf der „grünen Wiese“ ist denkbar, wenn an anderer Stelle neue Grünflächen geschaffen werden. Die Konzentration der Menschen auf Ballungsgebiete ist durchaus auch eine Chance mit Blick auf den Klimaschutz, da Menschen in Städten dichter leben und Wege kürzer ausfallen beziehungsweise weniger Autos gebraucht werden (vgl. Glaeser 2012). Hierzu ist es aber erforderlich, an anderer Stelle wieder weniger Flächen zu versiegeln und möglicherweise auch neue Naturschutzgebiete zu schaffen.

Komplementär zur Erweiterung des Baulands in den Metropolen ist auch die Rolle der **Umlandgemeinden** zu bedenken. Viele Menschen sind bereit, auch abseits der Metropolen zu wohnen, wenn sie etwa schnell und bequem mit der Bahn in die Metropolen pendeln können. Das setzt allerdings einen deutlichen Ausbau des Schienenverkehrs voraus. Darüber hinaus bedarf es teilweise einer besseren Infrastruktur, um das Wohnen im Umland attraktiver zu machen. Von großer Bedeutung ist daher, dass

künftig ländliche Regionen abseits der Metropolen rasch und nicht erst lange Zeit nach den Metropolen mit modernster **digitaler Infrastruktur** ausgestattet werden. Nur so haben sie überhaupt die Chance, als Standort für neue Unternehmen und als Wohnort für qualifizierte Fachkräfte in Betracht zu kommen.

In Nordrhein-Westfalen kann man beispielhaft die verschiedenen Problemlagen beobachten. Gemeinden in der Eifel leiden unter Abwanderung, da das Pendeln in die Metropolen Köln und Bonn beschwerlich ist, obwohl die Distanzen teilweise kurz sind. Außerdem fehlt es am Breitbandinternet, was gerade für viele jüngere Menschen ein Ausschlusskriterium ist. Städte wie Duisburg, Wuppertal oder Solingen sind über den ÖPNV gut an die wirtschaftsstarken Metropolen angebunden, doch dort ist die Infrastruktur teilweise in einem schlechten Zustand. Gerade Schulen und Kindergärten sind finanziell schlecht ausgestattet, sodass Familien doch die teuren Standorte bevorzugen. Hier wäre es erforderlich, die finanzielle Ausstattung zu verbessern, um weitere Abwanderungen zu vermeiden.

Generell gilt, dass die **finanzielle Ausstattung der Städte und Gemeinden** ein wichtiger Schlüssel zur Entspannung des Wohnungsmarktes darstellt. Städte, die wachsen, müssen in der Lage sein, die Infrastruktur zu erweitern. Hierzu bedarf es gegebenenfalls auch der Unterstützung durch den Bund, beispielsweise in Form einer reformierten Städtebauförderung. Andere Städte und Gemeinden müssen die bestehende Infrastruktur modernisieren, um weitere Abwanderung zu vermeiden. Der aktuell starke Zuzug in die Metropolen ist eben auch ein Spiegel des Attraktivitätsgefälles zwischen den Metropolen und einem Teil der ländlichen und/oder strukturschwachen Regionen. Daher muss auch die Regionalpolitik einen Beitrag leisten, um Perspektiven zu schaffen und die Wohnungsmärkte in den Ballungsräumen zu entspannen.

2.3.5 Flankierende politische Maßnahmen

Um die Preissteigerungen auf dem Immobilienmarkt zu dämpfen und allen Einkommensschichten einen finanzierbaren Zugang zum Wohnungsmarkt zu ermöglichen, sind flankierende politische Maßnahmen jenseits einer Nachfrage- und Angebotspolitik zu bedenken. Der vom wissenschaftlichen Beirat des BMWi vorgeschlagene Abbau von Regulierungen ist dabei eher problematisch, denn diese dienen in der Regel beispielsweise ökologischen Zielsetzungen, die auf diese Weise gegebenenfalls mit hohen künftigen Nachteilen für die gesamte Bevölkerung aufgegeben würden.

Die jüngst beschlossene Reform der kommunalen Grundsteuer hätte über eine stärkere Orientierung am Wert eines Grundstücks eine positive Lenkungswirkung und eine gerechtere Lastenverteilung bewirken können. Dies ist zwar ansatzweise gelungen, allerdings können Bundesländer von einer Optionsklausel Gebrauch machen, die ihnen eine Abkehr von der Wertorientierung erlaubt. Einige Bundesländer wollen dies auch nutzen und die Grundsteuer an der Fläche oder auch an der Fläche und der Lage und nicht am Wert eines Grundstücks orientieren. Das Land Baden-Württemberg wiederum hat beschlossen, dass die Grundsteuer nach einem Bodenwertmodell berechnet wird, das über das sogenannte Bundesmodell hinausgeht, sodass die Steuer bei einem Einfamilienhaus ca. 14% über dem Bundesmodell liegt. Wird die Grundsteuer nicht oder nur zum Teil am Bodenwert orientiert, wird die Chance vertan, ökonomische Anreize so zu setzen, dass knapper Boden möglichst effizient genutzt würde. Eine am Bodenwert orientierte Steuer erhöht insbesondere in teuren Lagen den Anreiz, möglichst viele Wohneinheiten auf einem Grundstück zu errichten. Außerdem mobilisiert eine solche Steuer Bauland. Insofern können steuerliche Maßnahmen zu einem höheren Angebot an Wohnungen beitragen.

3. Sozial, ökologisch und ökonomisch nachhaltiger Wohnungsmarkt in Metropolregionen: Handlungsempfehlungen

3.1 Zentrale Zielsetzungen und notwendige Maßnahmen

Wohnen ist ein Grundbedürfnis. Jeder Mensch sollte über eine Wohnung verfügen. Diese Norm wurde ethisch und ökonomisch in den vorigen Abschnitten ausführlich begründet. In den Ballungsgebieten und zunehmend auch in mittelgroßen Städten kann diese Norm immer häufiger nicht erfüllt werden, da die Verfügbarkeit einer Wohnung dort finanzielle Ressourcen voraussetzt, die inzwischen auch mittlere Einkommen überfordern. Diese Überforderung droht, wenn mehr als ein Drittel des verfügbaren Einkommens aufgewendet werden muss, um den notwendigen Wohnraum zu bezahlen. Wohnungsnot ist somit ein gesamtgesellschaftliches Problem und die Sozialpflichtigkeit des Eigentums begründet eine politische Intervention.

Im öffentlichen Diskurs schwanken die Empfehlungen zwischen einem ungehemmten Wirkenlassen der Marktkräfte und massiven Eingriffen in den Wohnungsmarkt. Nach der ersten Position sorgen Preissteigerungen über kurz oder lang für einen Ausgleich zwischen der hohen Nachfrage und dem unzureichenden Angebot. Soziale Probleme, die im Zuge dieses Prozesses entstehen, sollten über Transfers wie beispielsweise dem Wohngeld aufgefangen werden. Die Gegenposition ist, direkt in den Preismechanismus einzugreifen und einen weitgehenden Mietestopp zu verhängen, der bereits kurzfristige Wirkung zeigen soll (Beispiel Berlin). Beide Positionen sind problematisch. Die erste führt trotz Transfers zu sozialen Problemen und die zweite provoziert eine Investitionszurückhaltung auf dem Immobilienmarkt.

Angemessener wäre es, einen fairen Wohnungsmarkt als ein Element der Daseinsvorsorge zu sehen, das sich nicht von allein zu jedem Zeitpunkt ergibt. Daher sollte es als öffentliche Aufgabe angesehen werden, jederzeit bezahlbaren Wohnraum anbieten zu können. Das erfordert ein langfristiges Engagement der öffentlichen Hand auf dem Wohnungsmarkt und kann auch die Rückkehr zu einer Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus einschließen. Es erfordert auch immer wieder kurzfristige Interventionen, um gegen spekulative Tendenzen anzugehen. Vor allem ist dafür zu sorgen, dass es keine Machtkonzentration bei relativ wenigen großen Immobilienbesitzenden

gegenüber den vielen gibt, die auf bezahlbaren Wohnraum angewiesen sind – hier sind vorrangig die Kommunen gefragt. Trotz einiger großer Wohnungsunternehmen ist der Wohnungsmarkt insgesamt – auch in den Großstädten – aber als kleinteilig einzustufen (vgl. Sagner/Voigtländer 2019).

Das **wohnungspolitisch zu lösende Grundproblem** besteht damit darin, den Preisanstieg zu dämpfen und für besonders bedürftige Teile der Bevölkerung Senkungen der Wohnkosten zu erreichen, wenn gleichzeitig die Marktkräfte stark in die Gegenrichtung wirken. Regional fokussierte Nachfrageschübe, die sich aus ökonomischen und gesellschaftlichen Standortentscheidungen sowie aus finanziellen Anlagemotiven in Zeiten niedriger Zinsen speisen, treiben die Preise für Wohnraum steil nach oben. Zugleich kann das Angebot trotz hoher Renditen nur allmählich und wegen des nur in engen Grenzen vermehrbaren und damit monopolistischen Angebots an Boden nur begrenzt ausgeweitet werden. Die letztlich nicht zu überwindende Knappheit an Boden verhindert somit eine durchgreifende Preisdämpfung. Die Politik steht vor einem Trilemma: Aus sozialen Gründen muss sie den Preisanstieg dämpfen, was tendenziell mit einer intensiveren Nutzung des Bodens, einer Abschöpfung von Monopolrenditen und einer vermehrten Ausweisung von Bauland verbunden ist. Dem stehen ökologische Argumente einer das Bauen verteuernenden ökologischen Modernisierung und der geringeren Nutzung von Naturlandschaften entgegen. Ökonomische Überlegungen erfordern wiederum, dass Wohnungsbau für die Anbietenden rentabel sein muss, damit das Angebot an Wohnungen ausgeweitet wird. Dies steht sowohl Preissenkungen als auch ökologischen Auflagen entgegen.

Vor diesem Hintergrund ist es erforderlich, eine Balance zwischen den divergierenden Anforderungen des Trilemmas zu suchen. Mit marktwirtschaftlichen Methoden allein lässt sich diese Balance nicht finden. Es ist unerlässlich, dass staatliche und kommunale Instanzen wieder eine stärkere Verantwortung auf dem Wohnungsmarkt übernehmen, um der Sozialpflichtigkeit des Eigentums im Sinne des oben skizzierten Trilemmas gerecht zu werden. Diese Sozialpflichtigkeit sollte sich zudem in der gezielten Förderung anderer Eigentumsformen niederschlagen. Das könnte etwa durch eine Rückkehr zur Förderung gemeinnützigen Wohnungsbaus geschehen. Weiterhin könnten Wohnungsbaugenossenschaften mit lokalem Bezug oder bis zu einer bestimmten Größe Vorrang beim Kauf städtischer Grundstücke haben. Ebenso wäre eine kommunale Abweichung vom Höchstpreisgebot aus sozialen Gründen denkbar. Schließlich könnten die Kommunen als Ausdruck ihres politischen Willens hierzu die Zielsetzung ihrer Wohnungsbaugesellschaften um Gemeinwohlaspekte anreichern.

Darüber hinaus normal ist der Ausweis von zusätzlichem Bauland das Mittel der Wahl, um das Angebot zu erhöhen. Hier sollten alle Spielräume in den Ballungszentren und deren Peripherie genutzt werden. Damit diese Ausweitung aber nicht in Konflikt mit ökologischen und verteilungspolitischen Zielen gerät, sind flankierende Maßnahmen erforderlich. So sollten klare regulatorische Vorgaben für den künftigen Kohlendioxidausstoß gegeben werden und, wie im Klimapaket der Bundesregierung angelegt, ein im Zeitablauf steigender Preis auf Kohlendioxidemissionen. Ebenso sollte ein spürbares Investitionsprogramm in den ÖPNV vorgenommen werden, das vor allem Pendelnden auf Dauer attraktive und bezahlbare Alternativen zum PKW ermöglicht. Damit dürfte sich vor allem das Angebot im Umland von Metropolen erhöhen. Dies entspannt die Lage in den Metropolen selbst und ist unter den genannten Bedingungen auch ökologisch zu verantworten.

Damit ein erhöhtes Angebot aber möglichst effektiv auf den Markt drängt, ist es unerlässlich, die Monopolrenditen auf Boden weitgehend abzuschöpfen. Diese stehen am Beginn der Preisspirale, hemmen das Angebot und sind verteilungspolitisch bedenklich. Ein möglicher Schritt, diese leistungslosen Renditen zu vermindern, ist eine einmalige Planungswertabgabe, die für Bodenbesitzende fällig wird, wenn durch kommunale Beschlüsse Land in Bauland umgewandelt wird. Die Planungswertabgabe wird einmalig als Prozentsatz der Differenz vom Marktpreis vor und nach der Planungsänderung auf der Basis von Bodenrichtwerten erhoben. Sie wird unabhängig davon fällig, ob die Eigentümer*innen das Grundstück verkaufen oder selbst nutzen. Eine Ausnahme sollte lediglich für selbst genutzten Wohnraum gemacht werden. Dann muss die Abgabe erst bei einem späteren Verkauf gezahlt werden. Eine weitere Möglichkeit ist, dass die Kommune Zwischeneigentümerin wird, in dem sie das Land vor dem Ausweis als Bauland erwirbt.

Im Zweifel erhöht solches Vorgehen das Angebot an bebaubarem Boden auf dem Markt, da die Eigentümer*innen unter dem Druck der Refinanzierung der Abgabe stehen. Sie werden zwar versuchen, die Abgabe auf den Preis zu überwälzen, jedoch dürfte ihnen dies bestenfalls nur zu einem Teil gelingen, da die Nachfrage nach Grundstücken durch die Einführung der Abgabe nicht steigt. Es profitiert in jedem Fall die Kommune. Die Einnahmen aus den Abgaben verschaffen ihr die Möglichkeit, selbst Grundstücke zu erwerben und sie preisgünstig für den kommunalen oder die Förderung von gemeinnützigem Wohnungsbau zu nutzen. Auf diese Weise wird sie zu einer immer stärkeren das Gemeinwohl vertretenden Akteurin auf dem Wohnungsmarkt. Hierzu sind die gesetzlichen Voraussetzungen zu schaffen.

Den üblichen Wertsteigerungen, die im Marktgeschehen entstehen, sollte durch eine Bodenwertsteuer Rechnung getragen werden. Auch dies würde die Kommunen an der Wertentwicklung beteiligen und ihnen eine stärkere Position auf dem Wohnungsmarkt verschaffen. Die jüngste Reform der Grundsteuer geht einen wichtigen Schritt in diese Richtung. Da es den Ländern jedoch zur Option gestellt wird, die Grundsteuer weiterhin wertunabhängig zu erheben, ist nicht gesichert, dass eine solche Stärkung flächendeckend stattfindet. Hilfreich gegen Bodenspekulation ist, dass Wertsteigerungen für bereits ausgewiesene, aber unbebaute Baugrundstücke ab 2025 mit der Grundsteuer C belegt werden können. Den Kommunen ist zu raten, diese so hoch ausfallen zu lassen, dass ein spürbarer Anreiz zum Verkauf oder zum eigenen Bebauen entsteht. Beides erhöht das Angebot und verbessert gleichfalls die Lage der Kommunen, um auf dem Immobilienmarkt selbst als preisdämpfende Akteurin tätig zu werden. Ebenso können die Einnahmen für die Unterstützung einkommensschwacher Haushalte bei ökologischen Sanierungen genutzt werden.

Die Kommunen sollten in einer langfristig angelegten Aufkaufstrategie zum Beispiel durch die Sicherung von Vorkaufsrechten eine spürbare Ausweitung ihres Besitzes an Bauland anstreben, um auf dem Markt als günstige Anbieterinnen preisdämpfende Impulse auszulösen. Die Stadt kauft etwa Grünflächen, leistet dann den Infrastrukturausbau und verkauft anschließend die Flächen teurer weiter. So geht etwa die Bahn in Japan vor, wenn das Schienennetz ausgebaut wird und neue Bahnhöfe entstehen. Sie kauft zunächst alle Grundstücke und verkauft sie sodann weiter.

Dieses Vorgehen dürfte besonders effektiv in Kombination mit der Planungswertabgabe wirken. Sobald eine Kommune beginnt, gezielt Grundstücke aufzukaufen, kommt es üblicherweise bereits zu markanten Preissteigerungen, da die Verkäufer*innen die letztendliche Verwendung als Bauland erwarten. Ihr Druckmittel ist es, den Verkauf zu verweigern, bis der Preis ihren Vorstellungen entspricht. Eine Kommune, die Bauland ausweisen will, ist aber auf den Kauf dieser Grundstücke angewiesen und hat insofern eine relativ geringe Marktmacht. Sie wird dem Preisdruck nachgeben müssen. Mit einer Planungswertabgabe kann sie den Verkaufenden mit einer hohen Abgabe drohen, sofern der Kauf nicht vor der Umwidmung des Landes zustande kommt. Dies dürfte den Preisdruck mindern und die Kommune in eine bessere Verhandlungsposition mit höheren Gewinnen aus dem Weiterverkauf oder der Verpachtung bringen.

Ferner könnten rechtliche Regelungen, die die Bau- und Mietkosten erhöhen, überprüft werden. Ein vereinfachtes Bau- und Planungsrecht, das ohne Kompromisse bei ökologischen Anforderungen auskommt, wäre hilfreich; ebenso sollte – wie oben

ausgeführt – die automatische Überwälzung von Modernisierungskosten auf die Miethöhe gelockert werden, indem bei der Mietanhebung stärker der Nutzen der Modernisierung in Gestalt der erkennbaren Zahlungsbereitschaft zum Tragen kommt.

Schließlich könnte auf der Nachfrageseite eine gezielte Stärkung besonders bedürftiger Bevölkerungsgruppen erfolgen. Ein höheres Wohngeld wäre sinnvoll, allerdings nur in Verbindung mit den angebotsseitigen Maßnahmen, ansonsten wirkt es nur preistreibend. Auch der Zugang zu Wohneigentum, gerade auch für Haushalte mit geringeren und mittleren Einkommen, könnte erleichtert werden, etwa indem für Wohnungskäufe ein Freibetrag bei der Grunderwerbsteuer eingeführt wird oder indem Nachrangdarlehen gewährt werden. Gerade solche Nachrangdarlehen könnten auch von Kirchen oder anderen Institutionen kommen. Der Vorteil der Wohneigentumsbildung besteht nicht nur darin, dass aufgrund der niedrigen Zinsen damit die Wohnkosten reduziert werden können, sondern gleichzeitig wird auch die Vermögensverteilung gleicher und das Wohneigentum stellt einen wirksamen Schutz vor Gentrifizierung dar. Allerdings sollte darauf geachtet werden, dass die unterstützten Haushalte über ein stabiles Einkommen verfügen, außerdem sollten über lange Zinsbindungen und angemessene Tilgungen Anschlussfinanzierungsrisiken begrenzt werden.

Erst als **letztes Mittel** ist bei einer Mietpreisexplosion ein Eingriff in die Preisgestaltung ratsam. Dieser sollte allerdings zeitlich befristet sein und dient allein dazu, die Zeit bis zu einer am Markt spürbaren Ausweitung des Angebots zu überbrücken. Außerdem sollte auf starre Instrumente aufgrund der internationalen Erfahrungen verzichtet werden, stattdessen sollte eine gedämpfte Mietsteigerung möglich sein. In der Kombination sollten diese Maßnahmen eine spürbare Entspannung am Wohnungsmarkt zur Folge haben.

3.2 Empfehlungen für das Engagement von Kirche und Diakonie

Empfehlungen zum Engagement von Kirche und Diakonie zur Verringerung der Problemlage auf dem Wohnungsmarkt der Metropolregionen haben zum einen unterschiedliche Akteur*innen von Kirche und Diakonie wie auch unterschiedliche Handlungsfelder zu unterscheiden. Bei den zentralen Handlungsfeldern geht es (a) um sozialpolitisches, insbesondere wohnungspolitisches Engagement im öffentlichen Diskurs, (b) um konkretes soziales, diakonisches Handeln und (c) um den Umgang mit Gebäuden und Boden, über die man als Eigentümer*in verfügen kann.

Als Akteur*innen kommen zum einen individuelle Christ*innen in Betracht, die als Bürger*innen aufgerufen sind, sich in öffentliche Diskurse einzubringen, in ihrem Lebenswandel sozial, gerecht, in Nächstenliebe zu handeln und verantwortlich mit der Gestaltung ihrer Wohn- und Lebensform und gegebenenfalls mit ihrem Wohn- und Grundstückseigentum umzugehen. Hauptamtliche können und sollten solche Diskurse anregen und befördern. Zum anderen sind Gremien der verfassten Kirche (Kirchenvorstände, Kirchenkreisvorstände, Synoden, Leitungsgremien von Kirchenämtern und andere mehr) und diakonischer Organisationen (Vorstände von Vereinen, Stiftungen, gemeinnützigen Unternehmen und andere mehr) als Akteur*innen im Blick.

(a) Bei der **Beteiligung der kirchlichen und diakonischen Akteur*innen im öffentlichen Diskurs** kann in inhaltlicher Hinsicht auf dieselben empfohlenen Zielsetzungen, Kriterien und Verfahrensweisen der Entscheidungsfindung verwiesen werden, die für alle Akteur*innen des Wohnungsmarktes gelten (Abschnitte 2.1 bis 2.3 und 3.1). Kirche und Diakonie haben darüber hinaus eigene Möglichkeiten, die politische Sensibilität zu erhöhen und den öffentlichen Diskurs zu fördern. Christ*innen können sich an wohnungspolitischen Debatten öffentlich beteiligen. Gemeinden, Evangelische Akademien und andere Bildungseinrichtungen können kommunikative Plattformen für eine sozialpolitische Auseinandersetzung schaffen, auf diesem Weg die unterschiedlichen Anliegen (auch) der Kirchenmitglieder zur Sprache bringen und zum Dialog zwischen den Betroffenen auf allen Seiten, zwischen sozialen Anliegen und Gewinninteressen einladen. Synoden haben die Möglichkeit, Problemlagen des Wohnungsmarktes und seine sozialen Folgen als Schwerpunktthema zu beraten und Kundgebungen zu veröffentlichen. In örtlichen Kontexten und überregional können Kirche und Diakonie – nach Möglichkeit zusammen mit anderen Akteur*innen der Politik und Zivilgesellschaft – die öffentliche Beschäftigung mit wohnungsmarktpolitischen Fragen unterstützen und zu Informations- und Diskussionsveranstaltungen, Runden Tischen, Aktionsbündnissen oder Ähnlichem einladen beziehungsweise sich daran beteiligen. Dabei sollte die umfangreiche und fachlich begründete Expertise von kirchlicher und diakonischer Beratungsarbeit und sozialer Arbeit eingebracht werden. Die Öffentlichkeitsarbeit der Kirchengemeinden-, -kreise, Landeskirchen, EKD, der diakonischen Einrichtungen und diakonischen Werke kann mit Impulsen und Kampagnen die Aufmerksamkeit auf Problemlagen auf dem Wohnungsmarkt und Lösungsansätze werfen. Vertreter*innen der Kirchenleitung und der Leitung diakonischer Werke und Einrichtungen haben die Möglichkeit, in ihren Gesprächen mit Politik und Zivilgesellschaft, die Positionen von Kirche und Diakonie einzubringen. Kirchenvorsteher*innen, Diakoniebeauftragte der Kirchenkreise sollten auf kommunaler Ebene, Bevollmächtigte der Kirchen bei den Landtagen und dem Bundestag auf

Landes- und Bundesebene Positionen und Empfehlungen zum Wohnungsmarkt in die politischen Gremien und parlamentarischen Beratungsprozesse einbringen.

(b) Hinsichtlich des **konkreten sozialen und diakonischen Handelns** gehört es zu den Grundprinzipien der individuellen wie auch der organisationalen Akteur*innen, dass sie es an dem biblischen Auftrag, Benachteiligte und Bedürftige zu unterstützen, am örtlichen regionalen Kontext mit seinen Herausforderungen und an den eigenen Ressourcen und Möglichkeiten orientieren. Diakonisches Handeln ist in diesem Sinne immer auftrags-, kontext- und ressourcenorientiert. In jedem Fall gilt es, die Aufmerksamkeit, Empathie und Sensibilität für Problemlagen mit ihren sozialen, ökonomischen und ökologischen Aspekten wachzuhalten und zu schärfen. Hierzu trägt Verkündigung bei, die auf die Gottebenbildlichkeit und Würde einer jeden Person, unabhängig von Alter, Herkunft, Religion, Eigenschaften, Leistungsfähigkeit und auch unabhängig von möglichem eigenen Verschulden für eine Notlage hinweist, die Bedeutung sozialer Gerechtigkeit darstellt und zu altruistischem, gemeinwohlorientiertem Handeln aufruft. Zugleich ist es Bestandteil religiöser Kommunikation, auf die Bedeutung der Sicherung lebenswürdiger, familiengerechter und der Persönlichkeitsentfaltung dienender Wohnmöglichkeit hinzuweisen, das Gespräch zwischen Menschen und Organisationen mit gegenläufigen Interessen zu fördern und das Ausloten alternativer Wohnformen zu ermöglichen. Im Zuge eines sozialraumorientierten Ansatzes kann der jeweilige Kontext eines Verantwortungsbereiches (Parochie im Fall von Kirchengemeinden, Wirkraum im Fall von diakonischen Einrichtungen etc.) in sozialer und ökologischer Hinsicht analysiert werden. Daten zur Sozialraumanalyse sind hier ein wichtiges Hilfsmittel. Zu welchen konkreten Maßnahmen, Projekten oder auch kontinuierlichen Arbeitsfeldern kirchliche und diakonische Akteur*innen in einem solchen Beratungs- und Planungsprozess kommen, wird in jedem Einzelfall anders sein. Der Blick auf das derzeitige umfangreiche Engagement von Kirche und Diakonie im weiteren Bereich des Wohnens (vgl. Abschnitt 1.2) zeigt, wie weit das Feld konkreter diakonischer Arbeit ist. Die Heterogenität dieses Feldes ist Ausweis für eine situationsgerechte, kontextuelle und ressourcenorientierte Arbeit der Akteur*innen. Die in diesem Text ausgeführten, an Grundlagen einer sozialen und ökologischen Marktwirtschaft und den Nachhaltigkeitszielen orientierten Aspekte sowie den entwickelten Empfehlungen mögen in die kontinuierliche Planungsarbeit von Kirche und Diakonie einfließen.

(c) Auch im **Umgang mit Gebäuden und Boden gilt für die kirchlichen und diakonischen Akteur*innen als Eigentümer*innen**, dass der biblische Auftrag zu einem gemeinwohlorientierten und gerechten Handeln mit den Herausforderungen des

jeweiligen örtlichen Kontextes und den Ressourcen der Eigentümer*innen vermittelt werden müssen. Diese Vermittlung hat sich – entsprechend der Überlegungen dieses Textes – an den Grundlagen der sozialen und ökologischen Marktwirtschaft und den Zielen des Nachhaltigkeitsparadigmas zu orientieren. Oberstes Ziel muss dabei sein, die sozialen, ökologischen und ökonomischen Ziele möglichst weitgehend zu erreichen. Insofern sollte die Suche nach Lösungen, die allen drei Zielfeldern dienen, mit Vorrang erfolgen. Als Beispiel kann ein intergenerationelles Wohnprojekt, das in die Strukturen des Quartiers eingebettet ist, dienen. Eine solche Wohnform kann sozialen Zielen der Gemeinschaft und der Selbstbestimmung dienen sowie ökologische und ökonomische Ziele verfolgen, indem etwa Wohnflächen gemeinschaftlich genutzt werden und geringere Grundstücksflächen benötigen. Erst dann, wenn bestimmte Ziele nur zu Lasten anderer Ziele erreicht werden können (Trilemma-Situation), müssen soziale, ökonomische und ökologische Ziele gewichtet werden. Eine solche Gewichtung kann dann akteurs- und kontextbezogen erfolgen. Eine diakonische Einrichtung beispielsweise wird im Rahmen einer solchen Abwägung den sozialen Zielen den Vorrang vor ökonomischen und ökologischen Zielen einräumen, eine kirchliche Stiftung zum Erhalt kirchlicher Baudenkmäler wird eher die ökonomischen Ziele vorrangig vor ökologischen und sozialen Zielen in den Blick nehmen müssen. Ausgeschlossen ist jedoch in jedem Fall, dass ein*e Akteur*in nur Aspekte einer der drei Säulen der Nachhaltigkeitsaspekte verfolgt und die anderen Aspekte ausblendet. Diakonische Akteur*innen werden demnach nicht allein auf die Wirkungsoptimierung der sozialen Arbeit unter Vernachlässigung der ökonomischen und ökologischen Ziele schauen können. Eine kirchliche Stiftung kann nicht dem Ziel der Gewinnmaximierung unter Vernachlässigung der sozialen und ökologischen Aspekte folgen. Verantwortlichkeit zeigt sich in einer ethisch-reflektierten und transparent darstellbaren Gewichtung der verschiedenen Zielaspekte.

Eine solche kontextuelle ethisch verantwortete Entscheidungsfindung eines kirchlichen oder diakonischen Gremiums setzt landeskirchliche Regeln und Verordnungen zu Genehmigungen voraus, die nach denselben Kriterien verfahren, zur konsequenten Anwendung dieser Regeln ermutigen und nicht einseitig auf das Erzielen eines möglichst hohen finanziellen Gewinns aus sind. Aus diesem Grund wird die Entwicklung eines entsprechenden Leitfadens für den Umgang mit Gebäuden und Boden empfohlen, der für alle kirchlichen und diakonischen Akteur*innen einer Landeskirche verbindlich ist.

4. Schlussthesen

1. Seit geraumer Zeit ist günstiger Wohnraum in Metropolregionen und vielen Mittelstädten knapp. Diese Entwicklung hat unterschiedliche Ursachen, die mit dem Verhältnis von Angebot und Nachfrage zu tun haben. Weil Städte wirtschaftlich und infrastrukturell in der Regel bessere Möglichkeiten bieten als ländliche Regionen, lässt sich ein **weltweiter Trend der Urbanisierung** ausmachen, an dem auch Deutschland teilhat: Immer mehr Menschen strömen in die Städte. Gleichzeitig hat der individuelle Verbrauch an Wohnraum zugenommen, etwa durch den Verbleib von Eltern in der großen Familienwohnung nach der Kinderphase. Angesichts der weltweiten Finanzentwicklung gelten Immobilien aber auch als interessante Finanzanlagen, sodass der Zustrom von Investitionskapital und kurzfristige spekulative Transaktionen den Preisdruck am Immobilienmarkt erhöhen. Der freie Zugang von Finanzinvestor*innen insbesondere zum Bodenmarkt ist aus Gemeinwohlsicht problematisch. Dazu kommt das als „Baustau“ bekannte Phänomen, dass gegenwärtig erheblich weniger Wohnungen fertiggestellt als genehmigt werden.
2. Zum Problem städtischer Wohnungsknappheit äußert sich die Evangelische Kirche, weil sie sich in theologischer Perspektive um **ethische Orientierung** bemüht, weil sie sich als zivilgesellschaftliche Akteurin gemeinsam mit der Diakonie für die Förderung des Sozialraums einsetzt und als Organisation am Immobilienmarkt aktiv ist. Da die allgemeine Teilhabe an den Gütern dieser Welt auch eine Frage der Gerechtigkeit darstellt und der Zugang zu angemessenem und bezahlbarem Wohnraum für Menschen zentral ist, entwickeln die Kirchen unter dem Aspekt einer Streuung und Sozialpflichtigkeit des Eigentums in diesem Feld ethische Orientierung unter besonderer Berücksichtigung der Interessen der sozial Schwächeren. Als zivilgesellschaftliche Akteurinnen treten Kirche und Diakonie für menschenwürdige Lebens- und Wohnbedingungen ein und beteiligen sich an einer lebensdienlichen Sozialraumgestaltung. Als Nachfragende und Anbietende am Immobilienmarkt suchen Kirche wie Diakonie den sozialen, ökonomischen und ökologischen Herausforderungen angemessen zu begegnen. Als praktisches Leitbild fungiert dabei die Konzeption einer sozialökologischen Marktwirtschaft, mit der den Herausforderungen einer sozial, ökologisch und ökonomisch nachhaltigen Lebens- und Wirtschaftsweise begegnet werden kann. Wohnen kommt insofern in sozialer, ökologischer und ökonomischer Perspektive in den Blick.

3. Eine Abschwächung des sozialen Trends zur Konzentration von Erwerbsgelegenheiten und Infrastruktur in Ballungsgebieten und Mittelstädten ist gegenwärtig nicht absehbar – und das gilt auch unter den Bedingungen von Digitalisierung und Corona-Krise. Das Wohnen in der Stadt ist insofern nicht vorrangig eine Frage individueller Präferenz, sodass das Fehlen bezahlbarer Wohnungen gerechtigkeitsrelevant ist. Auch wenn die soziale Praxis des Wohnens sich verändert hat und das Haus nicht mehr den zentralen Personen-, Sozial- und Wirtschaftsverband darstellt, bleibt sie als die **Idealvorstellung eines Schutzraums der Gemeinschaft** leitend, sodass Wohnungsnot, Enge oder Prekarität der Wohnung als besonders einschneidend erfahren werden. Neben der Wohnung als Ort von Familien und Alleinlebenden kommen dabei zunehmend auch neue Wohnformen in den Blick, die etwa das Zusammenleben von Generationen auch jenseits von Verwandtschaftsverhältnissen zu ermöglichen suchen.

4. Solche **neuen Wohnformen** können auch in ökologischer Hinsicht bedeutsam sein, weil sie den individuellen Verbrauch an Wohnraum verkleinern. Denn Wohnen ist ein wichtiger Faktor in Bezug auf Energieverbrauch und Emissionen. Hier fällt die niedrige Sanierungsquote ins Gewicht, die unter anderem mit dem Investor-Nutzer Dilemma zusammenhängt: Investitionen in Klimaschutz führen unter gegenwärtigen Bedingungen nicht zu unmittelbarem Nutzen für die Bewohner*innen, sodass die Bereitschaft, solche Investitionen durch erhöhte Mieten zu honorieren, gering ausfällt, wenn keine entsprechend wirksame politische Bepreisung etwa des Kohlendioxidverbrauchs vorliegt. Gleichzeitig ist hier auch ein Spannungsverhältnis zwischen Klimaschutz und sozial verträglichen Mieten zu konstatieren, das balanciert werden muss. Ähnliches gilt für den verdichtenden Ausbau von Wohnmöglichkeiten in den Städten und die Erschließung neuer Wohngebiete außerhalb: Während die Innenentwicklung den Bedarf an Frei- und Grünflächen in der Stadt zu berücksichtigen hat, muss die Außenentwicklung zusätzliche Flächenversiegelung und Fragen der Verkehrsplanung in Stadt und Umland berücksichtigen.

5. In diesen Zusammenhängen spielt die **ökonomische Besonderheit des Gutes „Boden“**, das von der Nutzung von Wohnimmobilien zu unterscheiden ist, eine wichtige Rolle: Denn Boden ist nicht vermehrbar, jeder Mensch ist darauf angewiesen und Bodenbesitzenden in städtischen Gebieten kommt dadurch leicht eine überproportionale Marktmacht zu. Auch wenn der Marktmechanismus eine effiziente Nutzung prämiert, wirkt doch vorrangig die kapitalkräftige Nachfrage steuernd, sodass etwa das Angebot einer großen und gut ausgestatteten statt vieler kleinerer Wohnungen ökonomisch rational sein kann. Die Nachfrage nach Wohn-

möglichkeiten in der Stadt ist zudem nicht nur durch individuelle Präferenzen, sondern auch durch Erwerbsgelegenheiten, Betreuungsmöglichkeiten und andere Infrastrukturangebote motiviert. Während die Finanzialisierung des Immobilienmarktes durch die Bereitstellung von privatem Investitionskapital förderlich sein kann, übt sie erheblichen Druck auf diejenigen aus, die auf günstigen Wohnraum angewiesen sind. Eine Belastung durch Immobilienkredite kann zudem auch destabilisierend auf das Finanzsystem insgesamt wirken. Eine bloße Förderung der Nachfrageseite durch die Bereitstellung staatlicher Transfers – wie etwas das Wohngeld – ist ambivalent, weil sie nur kurzfristig wirkt und der marktlichen Tendenz zur Bereitstellung großer und hochpreisiger Wohnungen nicht zu begegnen vermag. Zum Portfolio angebotssteuernder Maßnahmen gehört ein erweitertes Angebot an Bauland sowie die Geltendmachung des kommunalen Einflusses auf den Bodenmarkt. Zudem sind hier auch flankierende politische Maßnahmen wie etwa die Reform der kommunalen Grundsteuer von Bedeutung.

6. Gemäß der **nachhaltigkeitsorientierten Konzeption einer sozialökologischen Marktwirtschaft** ist eine angemessene Balance zwischen den Regelungsmechanismen von Markt und Staat einerseits und den sozialen, ökologischen und ökonomischen Rationalitäten andererseits zentral.

Die Konstitution eines fairen Wohnungsmarktes sollte insofern als Element der Daseinsvorsorge verstanden werden. Dies impliziert neben der Förderung der Wohnungsnachfrage auch Anreize und Regeln, die ein sozial und ökologisch angemessenes Wohnungsangebot ökonomisch rational gestalten und insofern das Nachhaltigkeitstrilemma klug balancieren. Hier ist neben den zu stärkenden Kommunen auch die Ebene der Länder und des Bundes gefragt. Konkrete Maßnahmen, die zur Erreichung dieses Ziels dienlich sein können, umfassen unter anderem ein vereinfachtes Bau- und Planungsrecht, einen Freibetrag bei der Grunderwerbsteuer zur Erleichterung des Erwerbs von Wohneigentum, die angemessene Ausgestaltung des Wohngeldes, eine Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus sowie insgesamt die Preisdämpfung durch kommunalen Bodenbesitz und kommunale Bodenpolitik. Zur Ermöglichung einer kommunalen Ankaufstrategie ist etwa an die Erhebung einer Planungswertabgabe neben der Bodenwertsteuer zu denken. In der Umsetzung wird der Vorrang von Wohnbaugenossenschaften mit Gemeinwohlapsekten bei kommunalen Grundstücksverkäufen plausibel. Das gilt so außerdem auch für den Ausweis zusätzlichen Baulands unter Flankierung durch Maßnahmen wie die zur Steigerung ökologischer Nachhaltigkeit und der klugen Verbindung von Umland und Stadtzentrum durch einen ausgebauten ÖPNV.

7. **Kirche und Diakonie** sollten ihr **sozial- und wohnungspolitisches Engagement** verstärken und neben politischen Empfehlungen auch Diskurse über nachhaltige Wohn- und Lebensformen anregen. Dem lässt sich durch konkretes lokales Engagement im Sozialraum entsprechen. Auf der Ebene wirtschaftlichen Handelns von Kirchengemeinden und Verbänden ist jeweils ein Vorgehen sinnvoll, das sich am Selbstverständnis der Kirche Jesu Christi orientiert und dabei die sozialen, ökologischen und ökonomischen Anforderungen situationsangemessen balanciert.

5. Anhang

5.1 Modell der ethischen Entscheidungsfindung

Als Hilfestellung für die Praxis der Entscheidungsfindung kirchlicher und diakonischer Akteur*innen bei Fragen der Vermietung oder des Verkaufs von Wohnraum sowie bei Fragen des Verkaufs oder der erbaurechtlichen Vergabe von Boden sei ein **Modell der ethischen Entscheidungsfindung für kirchliche und diakonische Akteur*innen im Umgang mit Gebäuden und Boden** skizziert, das an zwei Beispielen erläutert werden soll:

Beispiel 1: Entscheidung eines Kirchenvorstands über die Verwendung eines Hauses mit drei Wohneinheiten in einer Innenstadtlage einer Großstadt:

Aspekte der Entscheidungsfindung	Inhalte
1. Skizze der Ausgangslage Die Kirchengemeinde N. N. besitzt ein Haus mit drei Wohneinheiten in einer Innenstadtlage einer Großstadt. Es wurde 1962 erbaut und 1986 renoviert. Zwei Mietparteien ziehen in drei Monaten aus. Der Kirchenvorstand muss über die weitere Verwendung des Hauses entscheiden.	
2. Situationsanalyse Klärung vorab: Welche Instrumente der Sozialraumanalyse, der Erhebung empirischer Daten stehen zur Verfügung? Soll die Erhebung andere Personen der Kirchengemeinde und/oder des Sozialraums einbeziehen?	
Soziale Aspekte	Welcher Klientel bietet man Wohnraum? Gibt es für diese Klientel Wohnbedarf? Gäbe es für eine andere Klientel des Quartiers Bedarf? Wie stark ist das sozialdiakonische Anliegen der Gemeinde? Kann gegebenenfalls der dritten Mietpartei gekündigt werden? ...
Ökonomische Aspekte	Wie hoch sind die Mieteinnahmen? Ist Sanierungsstau absehbar? Was finanziert die Gemeinde mit diesen Einnahmen? Hat die Gemeinde zukünftig mehr/weniger Bedarf an finanziellen Einnahmen? ...

Aspekte der Entscheidungsfindung	Inhalte
Ökologische Aspekte	Wie ist das Gebäude und die Heizungsanlage in energetischer Hinsicht einzustufen? Wie vielen Personen bieten die Wohnungen Platz (Flächenverbrauch)? ...
Gemeindeprofil, Schwerpunktsetzung	Versteht sich die Gemeinde als diakonische Gemeinde? Hat die Gemeinde ausgeprägte ökologische Zielsetzungen? Muss die Gemeinde mit den Einnahmen ihren Schwerpunkt Jugendarbeit finanzieren? Mit welchen Akteur*innen im Sozialraum ist sie vernetzt? ...
<p>3. Handlungsoptionen und ihre Folgen (ökonomisch/ökologisch/sozial)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Wohnungen renovieren und vermieten (Mieteinnahmen [+], Energiestandard [-], nicht geeignet für sozial Benachteiligte [-]). 2. Wohnungen umfassend sanieren und vermieten (Mieteinnahmen [++], Energiestandard [+], ungeeignet für Familien und Einkommenschwache [-]). 3. Wohnungen für intergenerationelles Wohnprojekt umbauen und vermieten (Mieteinnahmen [+], wenig Flächenverbrauch [+], soziale Mischung möglich [+]). 4. Wohnungen für Wohnungslose umbauen und an Diakonie vermieten (geringe, aber sichere Mieteinnahmen [+/-], kaum energetische Sanierung [-], Hilfe für Benachteiligte [++]). 5. Wohnungen an diakonisches Krankenhaus vermieten, das diese als Dienstwohnungen für Mitarbeitende nutzt (durchschnittliche Mieteinnahmen [+/-], leichte energetische Sanierung [+/-], Nutzen für Krankenhaus und Mitarbeitende [+]). 6. Haus an gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft verkaufen (Erlös [+], energetische Sanierung offen [?], gemeinnützige Nutzung [+]). 7. Haus auf dem freien Markt verkaufen (hoher Erlös [++], energetische Sanierung offen [?], Vermietung kaum an Benachteiligte [-]). 	
<p>4. Gewichtung der Aspekte, Bewertung, Priorisierung</p> <p>Leitfragen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Welche biblisch-theologischen Aspekte sind leitend und vorrangig? • Welche Kontextbedingungen sind leitend und vorrangig? • Welche finanziellen und personellen Ressourcen und welches Gemeindeleitbild sind maßgebend? <p>Anwendung dieser Gesichtspunkte auf die Handlungsoptionen mit den angenommenen Folgen.</p> <p>Priorisierung der Handlungsoptionen</p>	
<p>5. Entscheidung</p>	
<p>6. Öffentliche Kommunikation der Entscheidung und ihrer Gründe</p>	
<p>7. Feedback der Entscheidung nach Zeitspanne von x Monaten/Jahren</p>	

Beispiel 2: Entscheidung einer kirchlichen Stiftung zur Altenpflege über die Verwendung eines Grundstücks am Rand der City einer Großstadt:

Aspekte der Entscheidungsfindung	Inhalte
	<p>1. Skizze der Ausgangslage: Eine Stiftung der Altenpflege aus dem 19. Jahrhundert besitzt ein Grundstück am Rand der City einer Großstadt, das bislang nur als Parkplatz und Garagenhof genutzt wird. Es stellt sich die Frage einer möglichst stiftungsgemäßen Verwendung.</p>
	<p>2. Situationsanalyse Klärung vorab: Welche Instrumente der Informationsgewinnung stehen zur Verfügung? Regionale Sozialplanung, Marktübersicht Pflege, Beratung Diakonisches Werk ...</p>
<p>Soziale Aspekte</p>	<p>Sollten weitere Angebote der stationären Altenpflege geschaffen werden? Fehlt es an anderen Angeboten der Altenarbeit (beispielsweise Tagespflege, Tageshospiz)? Besteht ein hoher Bedarf an barrierefreien Wohnungen oder an günstigen Wohnungen für kinderreiche Familien? Fehlt es an öffentlichem Lebensraum mit Grün für Kinder oder Ähnlichem? ...</p>
<p>Ökonomische Aspekte</p>	<p>Besteht Bedarf an finanzieller Unterstützung der stationären Altenpflege, der durch Mieteinnahmen oder Verkauf gedeckt werden kann? Lohnt sich langfristig ein Hausbau (Baupreise, Mieteinnahmen ...)? Sollen Gewinne aus anderen Tätigkeiten der Stiftung für gemeinnützige Arbeit investiert werden? Soll das Stiftungskapital krisensicher angelegt werden? ...</p>
<p>Ökologische Aspekte</p>	<p>Fehlt im Stadtteil eine „grüne Lunge“? Kann mit den vorhandenen Mitteln ein energetisch verantwortbares Gebäude erstellt werden? Kann ein ökologisch-soziales Modellprojekt realisiert werden? ...</p>
<p>Stiftungsprofil, Schwerpunkt</p>	<p>Was ist der zentrale Stiftungszweck? Lässt er Spielräume? Soll der Stiftungszweck gegenwartsorientiert neu interpretiert werden – im Sinne neuer Wohnformen alter Menschen, im Sinne von Inklusion und/oder ökologisch-sozialer Nachhaltigkeit? ...</p>

Aspekte der Entscheidungsfindung	Inhalte
	<p>3. Handlungsoptionen und ihre Folgen (ökonomisch/ökologisch/sozial)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Bau einer stationären Alteinrichtung (krisensicher [+/-], geringer Platzbedarf pro Bewohner/in [+], menschenwürdiges Wohnen für alte Menschen [+]). 2. Bau einer Wohnanlage mit betreutem Wohnen (krisensicher [+/-], geringer Platzbedarf pro Bewohner/in [+], selbstbestimmtes Wohnen [+]). 3. Bau eines inklusiven Wohnprojektes mit Stadtteilladen im Erdgeschoss (defizitär [-], energetisch hochwertig möglich [+], Gewinn für den Sozialraum [+]). 4. Bau eines Kommunikationszentrums mit angrenzendem Spielplatz und Grünanlage (defizitär [-], energetisch hochwertiger Bau und Grünfläche [++], Gewinn für Sozialraum [+]). 5. Verkauf des Grundstücks zur finanziellen Stabilisierung der Stiftung (hoher Gewinn [+], Nachverwendung offen [+/-], voraussichtlich Beitrag zur Gentrifizierung [-]).
	<p>4. Gewichtung der Aspekte, Bewertung, Priorisierung</p> <p>Leitfragen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Welche biblisch-theologischen Aspekte sind leitend und vorrangig? • Welche Kontextbedingungen sind leitend und vorrangig? • Welche finanziellen und personellen Ressourcen und welches Stiftungsleitbild sind maßgebend? <p>Anwendung dieser Gesichtspunkte auf die Handlungsoptionen mit den angenommenen Folgen.</p> <p>Priorisierung der Handlungsoptionen</p>
	<p>5. Entscheidung</p>
	<p>6. Öffentliche Kommunikation der Entscheidung und ihrer Gründe</p>
	<p>7. Feedback der Entscheidung nach Zeitspanne von x Monaten/Jahren</p>

5.2 Glossar

<i>Ambulantisierung</i>	Auslagerung sozialer Versorgungsleistungen aus dem stationären in den ambulanten Bereich
<i>Besicherung</i>	Bereitstellen von Sicherheiten durch den Schuldner zur Kreditabsicherung
<i>Finanzialisierung</i>	Übertragung von Renditekriterien, die auf Finanzmärkten üblich sind, auf andere Bereiche wirtschaftlicher Tätigkeit. Daraus ergibt sich eine Dominanz wirtschaftlichen Handelns, das sich an Finanzmarktkategorien orientiert.
<i>Gentrifizierung</i>	soziokulturelle Entwicklung, kaufkräftige Personen beziehungsweise Gruppen zu bevorzugen, vor allem um Wohnviertel sozial aufzuwerten
<i>Urbanisierung</i>	Ausbreitung städtischer Lebensformen

5.3 Literaturverzeichnis

- Agora Verkehrswende (2017): Mit der Verkehrswende die Mobilität von morgen sichern. 12 Thesen zur Verkehrswende (https://static.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2017/12_Thesen/Agora-Verkehrswende-12-Thesen_WEB.pdf) (Zugriff v. 04.12.2020).
- Ahlers, Elke (2018): Arbeitsmarkt im Wandel (https://www.boeckler.de/pdf/wsi_aiw_arbeitszeiten.pdf) (Zugriff v. 31.07.2020).
- Bundesregierung, Gemeinsame Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen. Ergebnisse des Wohngipfels am 21. September 2018 im Bundeskanzleramt (https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/gleichwertige-lebensverhaeltnisse/kom-gl-massnahmen.pdf?__blob=publicationFile&v=4) (Zugriff v. 20.12.2019).
- BMWi (2018): Soziale Wohnungspolitik, Gutachten des wissenschaftlichen Beirats. Dustmann, Christian / Fitzenberger, Bernd / Zimmermann, Markus (2018): Housing Expenditures and Income Inequality, CReaM Discussion Paper Series 16/18.
- Degan, Julian / Wustmans, Clemens (2018): Gerechte Vermögensverteilung – ein verstummter Diskurs der Kirchen? Sozialer Fortschritt, 67 (2018), S. 433–452.

- Deutsche Energie-Agentur GmbH (dena) (2018): dena-GEBÄUDEREPORT KOMPAKT 2018. Statistiken und Analysen zur Energieeffizienz im Gebäudebestand (https://www.dena.de/fileadmin/dena/Dokumente/Pdf/9254_Gebaeudereport_dena_kompakt_2018.pdf) (Zugriff v. 04.12.2020).
- Destatis (2019): Pressekonferenz „Städte-Boom und Baustau: Entwicklungen auf dem deutschen Wohnungsmarkt 2008–2018“ am 4. Dezember 2019 in Berlin, Statement des Präsidenten des Statistischen Bundesamtes, Dr. Georg Thiel (https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressekonferenzen/2019/Wohnen/statement_StBa_Wohnen.pdf?__blob=publicationFile) (Zugriff v. 20.12.2019).
- Deutschlandatlas (2019): hg. v. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Berlin.
- Deutschlandstudie (2019): Kurzfassung, Wohnraumpotenziale in urbanen Lagen. Aufstockung und Umnutzung von Nichtwohngebäuden, TU Darmstadt und Pestel Institut (<https://www.bak.de/berufspolitik/bezahlbarer-wohnungsbau-fuer-alle-2/studie-tu-darmstadt-aufstockung-und-umnutzung-von-nichtwohngebaeuden-kurzfassung.pdf>) (Zugriff v. 01.12.2020).
- Diamond, Rebecca / McQuade, Tim / Qian, Franklin (2019): The Effects of Rent Control Expansion on Tenants, Landlords, and Inequality: Evidence from San Francisco, *American Economic Review*, 109 (9), S. 3365–94. (<https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.20181289>) (Zugriff v. 01.12.2020).
- Dustmann, Christian, Fitzenberger, Bernd / Zimmermann, Markus (2018): Housing Expenditures and Income Inequalities; ZEW Discussion Paper 18–48, Mannheim.
- EKD (1962): Eigentumsbildung in sozialer Verantwortung. Eine Denkschrift zur Eigentumsfrage in der Bundesrepublik Deutschland, Hannover.
- EKD/DBK (1973): Soziale Ordnung des Baubodenrechts. Ein gemeinsames Memorandum der Kammer für soziale Ordnung der EKD und des Arbeitskreises „Kirche und Raumordnung“ beim Kommissariat der katholischen deutschen Bischöfe, in: Die Denkschriften der EKD. Soziale Ordnung, Band 2, Gütersloh 1978, Nr. 19.
- EKD (1973a): Soziale Gestaltung der Bodenordnung. Entwurf eines gemeinsamen Memorandums der Kammer für soziale Ordnung der EKD und des Arbeitskreises „Kirche und Raumordnung“ beim Kommissariat der katholischen deutschen Bischöfe vom 16.09.1972, in: Zeitschrift für Evangelische Ethik 17, S. 115–125.
- EKD (2009): Wie ein Riss in einer hohen Mauer. Wort des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland zur globalen Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise, EKD-Texte 100, Hannover.
- EKD (2011): Leitfaden für ethisch nachhaltige Geldanlage in der evangelischen Kirche, EKD-Text 113, Hannover.

- EKD (2012): Für eine gemeinsame Zukunft in einem geeinten Europa. Ein Wort der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) zur Stärkung des europäischen Zusammenhalts, Hannover.
- EKD (2014): Auf dem Wege der Gerechtigkeit ist Leben. Nachhaltige Entwicklung braucht Global Governance. Eine Studie der Kammer der EKD für nachhaltige Entwicklung, EKD-Texte 117, Hannover.
- EKD (2015): Solidarität und Selbstbestimmung im Wandel der Arbeitswelt. Eine Denkschrift des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) zu Arbeit, Sozialpartnerschaften und Gewerkschaften, Gütersloh.
- EKD (2020): Ein Ort zum Leben. Menschenrechte und Wohnen, Hannover
- Glaeser, Edward (2012): Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier, New York.
- Gruber, Johannes / Rudolph, Christian (2016): Untersuchung des Einsatzes von Fahrrädern im Wirtschaftsverkehr (WIV-RAD). Schlussbericht an das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/StV/wiv-rad-schlussbericht.pdf?__blob=publicationFile) (Zugriff v. 04.12.2020).
- Heeg, Susanne (2013): Wohnungen als Finanzanlage. Auswirkungen von Responsibilisierung und Finanzialisierung im Bereich des Wohnens, in: sub/urban. Zeitschrift für kritische Stadtforschung, Bd. 1, H. 1, S. 75–99.
- Heinze, Rolf / Neitzel, Michael u. a. (2018): Branchenanalyse Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, in: Hans-Böckler-Stiftung, Working Paper Forschungsförderung 72 (2018).
- Henger, Ralph / Runst, Petrik / Voigtländer, Michael (2017): Handlungsempfehlungen für mehr Investitionen in den Klimaschutz, IW-Analyse Nr. 119 (<https://www.iwkoeln.de/studien/iw-analysen/beitrag/ralph-henger-michael-voigtlaender-handlungsempfehlungen-fuer-mehr-investitionen-in-den-klimaschutz.html>) (Zugriff v. 04.12.2020).
- Henger, Ralph / Voigtländer, Michael (2019): Ist der Wohnungsbau auf dem richtigen Weg? Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells, IW-Report 28/2019, Köln (Institut der deutschen Wirtschaft Köln).
- Henger, Ralph / Voigtländer, Michael (2019a): Wohnungsmärkte und Wohnungsleerstand, in: Hüther, Michael / Südekum, Jens / Voigtländer, Michael (Hg.), Die Zukunft der Regionen in Deutschland. Zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit, Köln, S. 238–249.
- Holm, Andrej / Lebuhn, Henrik / Junker, Stephan / Neitzel, Kevin (2018): Wie viele und welche Wohnungen fehlen in deutschen Großstädten? Die soziale Versorgungslücke nach Einkommen und Wohnungsgröße, Working Paper Forschungsförderung 63/2018, Düsseldorf (Hans-Böckler-Stiftung).

- Horn, Gustav A. (2016): Wirtschaftliche Krisen bewältigen. Neue Erkenntnisse aus den jüngsten Krisen, Wiesbaden.
- Jähnichen, Traugott (2008): Wirtschaftsethik. Konstellationen – Verantwortungsebenen – Handlungsfelder, Stuttgart.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2000): Globalisierung, Europäisierung und Sozialstaat. Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften 41/2000, S. 32–50.
- Kohl, Sebastian / Sagner, Pekka / Voigtländer, Michael (2019): Mangelware Wohnraum. Ökonomische Folgen des Mietpreisbooms in deutschen Großstädten, FGW-Studie Integrierende Stadtentwicklung 18, Düsseldorf (Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung).
- Kohl, Sebastian / Sagner, Pekka / Voigtländer, Michael (2019a): Ökonomische Folgen des Mietpreisbooms in deutschen Großstädten, Gutachten (<https://www.iwkoeln.de/studien/gutachten/beitrag/michael-voigtlaender-pekka-sagner-oekonomische-folgen-des-mietpreisbooms-in-deutschen-grossstaedten.html>) (Zugriff v. 04.12.2020).
- Krebs, Tom (2018): Warum mehr öffentlicher Wohnungsbau in Deutschland ökonomisch sinnvoll ist (<https://makronom.de/wohngipfel-wohnungsnot-warum-mehroeffentlicher-wohnungsbau-in-deutschland-oekonomisch-sinnvoll-ist-27913>) (Zugriff v. 19.03.2019).
- Meireis, Torsten (2016): Schöpfung und Transformation. Nachhaltigkeit in protestantischer Perspektive, in: ders., Jähnichen, Traugott / Rehm, Johannes / Reuter, Hans-Richard / Reihls, Sigrid / Wegner, Gerhard (Hg.): Nachhaltigkeit. Jahrbuch Sozialer Protestantismus, Band 9, Gütersloh, S. 15–50.
- Oberst, Christian A. / Kempermann, Hanno / Schröder, Christoph (2019): Räumliche Entwicklung in Deutschland, in: Hüther, Michael / Südekum, Jens / Voigtländer, Michael (Hg.): Die Zukunft der Regionen in Deutschland. Zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit, Köln, S. 87–114.
- Piketty, Thomas (2016): Das Kapital im 21. Jahrhundert, München.
- Richter, Björn / Schularick, Moritz / Wachtel, Paul (2018): When to Lean Against the Wind, Draft version, Dubrovnik Economic Conference.
- Risius u. a. (2018): Wohnen und Arbeiten in Deutschland, IW Kurzbericht 52/2018, Köln.
- Ryan-Collins, Josh / Lloyd, Toby / Macfarlane, Laurie (2017): Rethinking the Economics of Land and Housing, Zed Books, London.
- Sagner, Pekka / Voigtländer, Michael (2019): Vermietergruppen in Großstädten im Vergleich, IW Report Nr. 11/2019, Köln.
- Sagner, Pekka / Voigtländer, Michael (2020): Accentro Wohnkostenreport 2020, Berlin.
- Seidenspinner, Utta (2018): Luxus Wohnung? Warum Mieten immer teurer und Eigentum unbezahlbar wird, München.

- taz (2019): Politik straft für zu niedrige Mieten. Zu günstig für München. Vorwurf „Liebhabelei“: Wer in der bayerischen Landeshauptstadt billig vermietet, bekommt Probleme mit dem Finanzamt, taz online, <https://taz.de/Politik-straft-fuer-zu-niedrige-Mieten/!5555133/> (Zugriff v. 26.10.2019).
- Umweltbundesamt (2018): Handel mit Flächenzertifikaten (<https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/flaechensparen-boeden-landschaften-erhalten/handel-flaechenzertifikaten#modellprojekt-handel-mit-flachen-zertifikaten>) (Zugriff v. 04.12.2020).
- Umweltbundesamt (2019): (<https://www.umweltbundesamt.de/daten/private-haushalte-konsum/wohnen/>) (Zugriff v. 02.01.2020).
- Umweltbundesamt (2019a): Radverkehr (<https://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr-laerm/nachhaltige-mobilitaet/radverkehr#textpart-2>) (Zugriff v. 04.12.2020).
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019), in: World Urbanization Prospects: The 2018 Revision (ST/ESA/SER.A/420), New York.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019): World Urbanization Prospects 2018. Highlights, New York.
- Voigtländer, Michael (2014): The stability of the German housing market, in: Journal of Housing and the Built Environment, Jg. 29, Heft. 4 S. 583–594.
- Voigtländer, Michael (2018): Die Modernisierungsumlage zwischen Investitionshemmnis und Mieterüberforderung, IW-Policy Paper Nr. 11 (<https://www.iwkoeln.de/studien/iw-policy-papers/beitrag/michael-voigtlaender-die-modernisierungsumlage-zwischen-investitionshemmnis-und-mieterueberforderung.html>) (Zugriff v. 02.12.2020).

5.4 Mitglieder der Kammer der EKD für soziale Ordnung

Edeltraud Glänzer, Hannover (Vorsitzende)
Prof. Dr. Traugott Jähnichen, Witten (stellv. Vorsitzender)
Christian Amsinck, Berlin
Kerstin Andreae, Berlin (bis Juni 2020)
Heike Baehrens MdB, Berlin
Dr. Brigitte Bertelmann, Mainz
Dr. Günter Breitenbach, Altdorf bei Nürnberg
Ingo Dachwitz, Berlin
Prof. Dr. Ute E. Eisen, Gießen
Prof. Dr. Johannes Eurich, Heidelberg
Prof. Dr. Gustav A. Horn, Bad Belzig
Dr. Birgit Klostermeier, Göttingen
Christine Lieberknecht MdL, Am Ettersberg
Prof. Dr. Gesa Lindemann, Oldenburg
Prof. Dr. Torsten Meireis, Berlin
Prof. Dr. Ulrich Preis, Köln (bis Dezember 2019)
Prof. Dr. Claudia Schulz, Ludwigsburg
Thomas Stolle, Berlin
Dieter Vierlbeck, München
Thomas Voigt, Hamburg
Prof. Dr. Gert G. Wagner, Berlin

Ständige Gäste


Prof. Dr. Tobias Faix, Kassel
Renate Fallbrüg, Hamburg
Prof. Dr. Georg Lämmlin, Hannover (ab November 2019)
Maria Loheide, Berlin
Oberkirchenrat Joachim Ochel, Berlin
Prof. Dr. Gerhard Wegner, Hannover (bis Oktober 2019)

Mitarbeit

Leitende Kirchenrechtsdirektorin Ulrike Kost, München
Prof. Dr. Michael Voigtländer, Köln

Geschäftsführung

OKR Dr. Ralph Charbonnier, Hannover (bis September 2020)
OKR Dr. Steffen Merle, Hannover (ab Dezember 2020)



Sicheres Wohnen ist ein menschliches Grundbedürfnis. Doch bezahlbarer Wohnraum ist knapp, besonders in den Metropolregionen. Wie kann es gelingen, den Wohnungsmarkt gerecht, solidarisch und nachhaltig zu gestalten? Welche zivilgesellschaftliche Rolle spielen dabei Kirche und Diakonie und deren eigenes Agieren auf dem Wohnungsmarkt? Die EKD-Kammer für soziale Ordnung trägt fachliche Informationen zusammen und beleuchtet das Thema aus sozialetischer Perspektive. Der Text gibt Impulse, wie klimafreundliches und ressourcenschonendes Wohnen ermöglicht werden kann, das lebenswert und sozial gerecht ist und zugleich ökonomische Ressourcen schont.